



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



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

SYLVIE ESCANDE-VILBOIS
INSPECTRICE GENERALE 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
INSPECTRICE DES FINANCES

AVEC LE CONCOURS DE
NICOLAS LE RU
INSPECTEUR DES FINANCES ADJOINT

- 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 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 acceptation 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>	4
1.2.2. <i>La mission a développé une méthode d'analyse fondée sur un échantillon d'intercommunalités représentatives</i>	5
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>	6
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>	8
1.3.3. <i>Le cadre juridique se caractérise par la multiplication de dispositifs de mutualisation, qui restent peu lisibles pour les collectivités.....</i>	9
1.3.4. <i>Un décalage persiste entre les pratiques et le droit</i>	11
1.3.5. <i>Les transferts de compétences sont inégalement mis en œuvre et les transferts partiels conduisent à de nombreuses mutualisations.....</i>	13
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>	14
1.4.2. <i>Malgré la diversité des modes de mutualisation, plusieurs tendances se dégagent, notamment entre la ville-centre et l'intercommunalité</i>	16
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>	17
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>	19
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>	20
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>	21

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 PROPOSE 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

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 communal¹. 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'ADGCF². 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 territoires³ 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 COPIL 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, DGT⁴
- Analyses statistiques avec l'appui d'un statisticien de l'IGF

¹ Voir lettre de mission en annexe VIII.

² 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).

³ Voir en annexe IX la liste des personnes rencontrées ou associées aux travaux.

⁴ 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'efficience 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 acceptation 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 acceptation 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 communes⁵, 2 145 EPCI à fiscalité propre, 13 402 syndicats⁶ au 1er janvier 2014 auxquels s'ajoutent d'autres établissements publics communaux⁷.

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 groupements⁸ 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 acceptation. Pour cette raison, le terme « mutualisation hors transfert » est employé lorsque l'analyse de la mutualisation exclut les transferts de compétence.

⁵ Dont 36 552 communes de métropole.

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

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

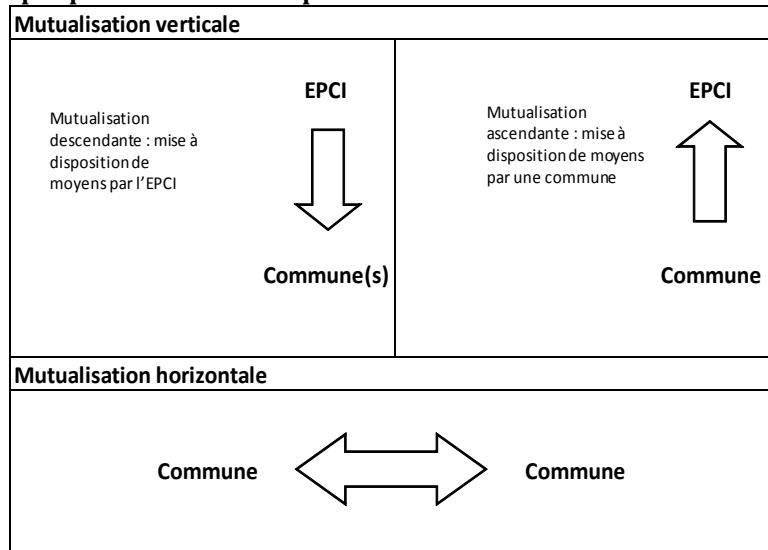
⁸ Effectifs physiques de la FPT de fin d'année 2012 – France hors Mayotte.

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 mutualisation⁹



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.

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

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'entièvre 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.

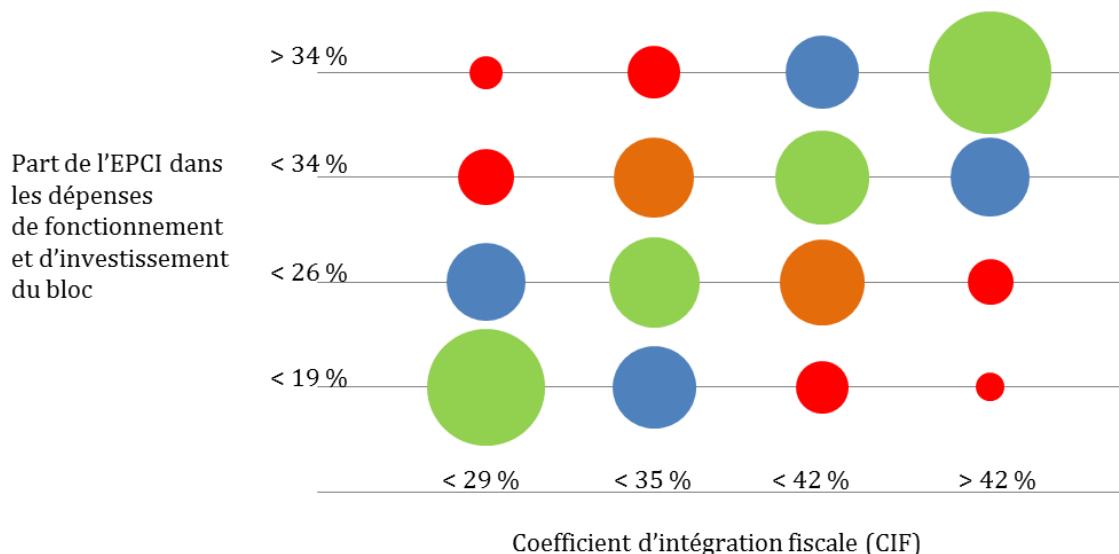
Le CIF ne s'applique pas à la DGF des communes mais à celle des intercommunalités. La DGF des EPCI est constituée d'une dotation de compensation, non affectée par le CIF et d'une dotation d'intercommunalité, dont seule une partie est concernée par cet outil. Ainsi, le CIF s'applique à 30 % de la dotation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

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 caractérisée 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.¹⁰ 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**

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

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.

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 publique¹¹ 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 France¹².

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 institué¹³ 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.*

¹¹ 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).

¹² 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.

¹³ 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* ». ¹⁴

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
Mise à disposition individuelle (art. 61 à 63 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984)	Mise à disposition d'un agent d'une entité au profit d'une autre organisation	X	X	X	X	X
Mise à disposition de service au sein d'un EPCI (L. 5211-4-1 et L. 5215-30¹⁵)	Mise à disposition ascendante ou descendante de service (dans le cadre de transferts de compétences et sous certaines conditions)	-	X	X	-	-
Mise à disposition de service d'un syndicat mixte (L. 5721-9)	Mise à disposition ascendante ou descendante de service	-	-	-	-	X
Service commun (L. 5211-4-2)	Constitution d'un service commun au sein de l'EPCI à FP pour effectuer certaines missions (en dehors des transferts de compétence)	-	X	X	-	-
Mise en commun de moyens (L. 5211-4-3)	Acquisition de biens par l'EPCI à FP qui les partage avec ses communes	-	X	X	-	-
Création ou gestion	Un partenaire confie à	-	X	X	-	-

¹⁴ 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.

¹⁵ 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
d'équipements ou de services (L. 5214-16-1, L. 5215-27 et L. 5216-7-1)	un autre la création ou la gestion d'équipements ou de services					
Délégation de compétence (L. 1111-8)	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	-	-
Prestation de service (L. 5111-1)	Conventions ayant pour objet la réalisation de prestations de services	-	-	-	X	X
Entente (L. 5221-1 et L. 5221-2)	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	-	-	-	-
Groupement de commande (art 8 du code des marchés publics)	Marché public partagé	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 ;

- ◆ 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.

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.

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 mutualisation¹⁶. 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).

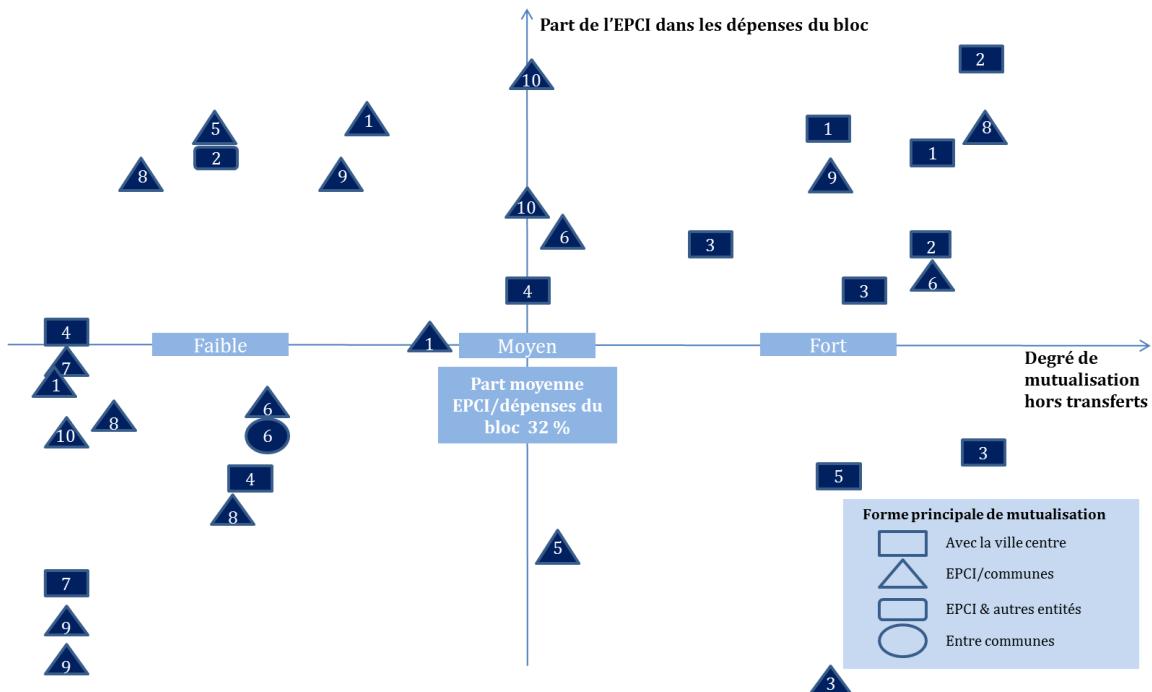
1.4.1. Les caractéristiques des territoires n'influencent pas le degré d'intégration, l'intensité ni le mode de la mutualisation

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.

¹⁶ Le rapport Malvy-Lambert développe également une analyse en ce sens.

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.

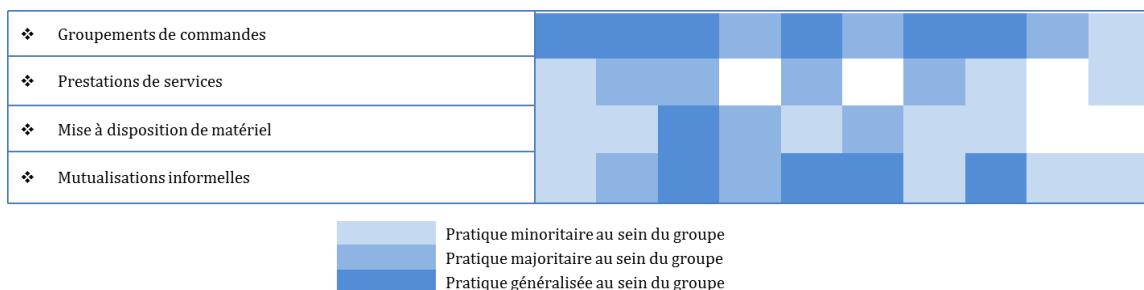
Le mode de mutualisation des intercommunalités de chacun des 35 EPCI relevant du périmètre d'étude de la mission, et plus particulièrement les outils utilisés pour les mutualisations de moyens et des ressources humaines, ont été analysés (cf. annexe relative aux pratiques de mutualisations pour une présentation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

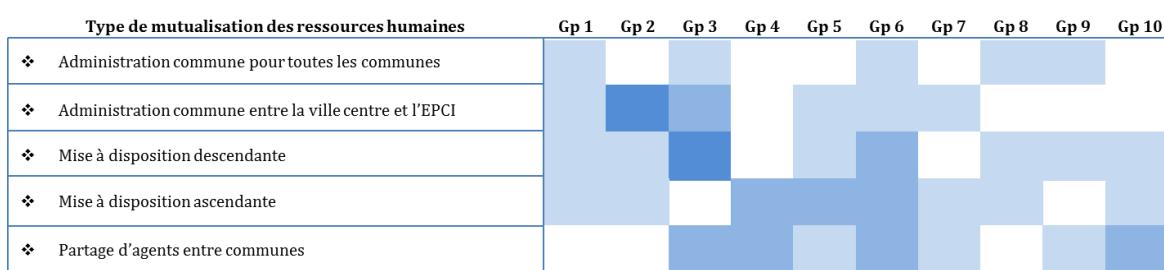
Tableau 2 : Modes de mutualisation de moyens utilisés par les groupes



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



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.**

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.¹⁷

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.

¹⁷ 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.

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 rapports¹⁸, une analyse des évolutions tendancielles des dépenses des collectivités montre que, jusqu'ici, les mutualisations n'ont pas été le facteur de réduction de dépenses attendu.

Ainsi, les dépenses des EPCI ont connu une forte 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 marqué pour les EPCI que pour les communes, notamment en raison de l'évolution des dépenses de personnel et d'achats de prestations extérieures ;
- ◆ **en investissement**, l'évolution est plus marquée entre 2010 et 2013 qu'entre 2006 et 2010 pour les EPCI et pour les communes, les dépenses évoluant à un rythme similaire à chacun des niveaux administratifs. Pour les communes, on observe toutefois une cyclicité qui peut s'expliquer par le cycle électoral, à la différence des EPCI.

¹⁸ 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>.

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	Varient dans le même sens	Varient en sens inverse
Part de l'EPCI dans les dépenses d'investissement	Varient dans le même sens	Varient dans le même sens

Source : Mission.

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

Ceci tend à montrer en premier lieu que la part des dépenses de fonctionnement de l'EPCI n'étant pas corrélée au niveau de dépense moyen par habitant, l'intégration n'est pas, en l'état actuel de son fonctionnement, une méthode efficace pour maîtriser les coûts.

Graphique 4 : Analyse des corrélations

Interprétations possibles	
Corrélation 1	<ul style="list-style-type: none"> • La tension financière réduit les investissements qui sont plus élastiques • La tension financière conduit les communes à transférer leurs dépenses de fonctionnement à l'EPCI, qui réduit son investissement
Corrélation 2	<ul style="list-style-type: none"> • La hausse des dépenses de fonctionnement conduit les communes à transférer aux EPCI les charges d'investissement pour équilibrer leur budget • Le territoire de l'EPCI est en croissance économique et il porte les nouveaux investissements • La prise en charge d'investissements par l'EPCI est accompagnée des dépenses de fonctionnement afférentes. Les investissements des EPCI sont dynamiques et/ou génèrent plus de dépenses de fonctionnement • Le transfert des investissements à l'EPCI n'est pas accompagné d'une réduction des dépenses de fonctionnement des communes • La tension financière réduit les dépenses de fonctionnement qui s'accompagne d'une baisse des investissements de l'EPCI, plus élastiques
Corrélation 3	<ul style="list-style-type: none"> • L'EPCI assure des investissements aux coûts plus dynamiques que les communes. Les compétences transférées aux EPCI nécessitent proportionnellement plus d'investissement • Le transfert ou la mutualisation portée par l'EPCI est associée à une amélioration de la qualité de service (extension du périmètre, amélioration du niveau de service ou de la diversité de l'offre) • Limite : l'EPCI peut intervenir financièrement en investissement par fonds de concours ou coinvestir dans les communes.

Source : Mission.

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.

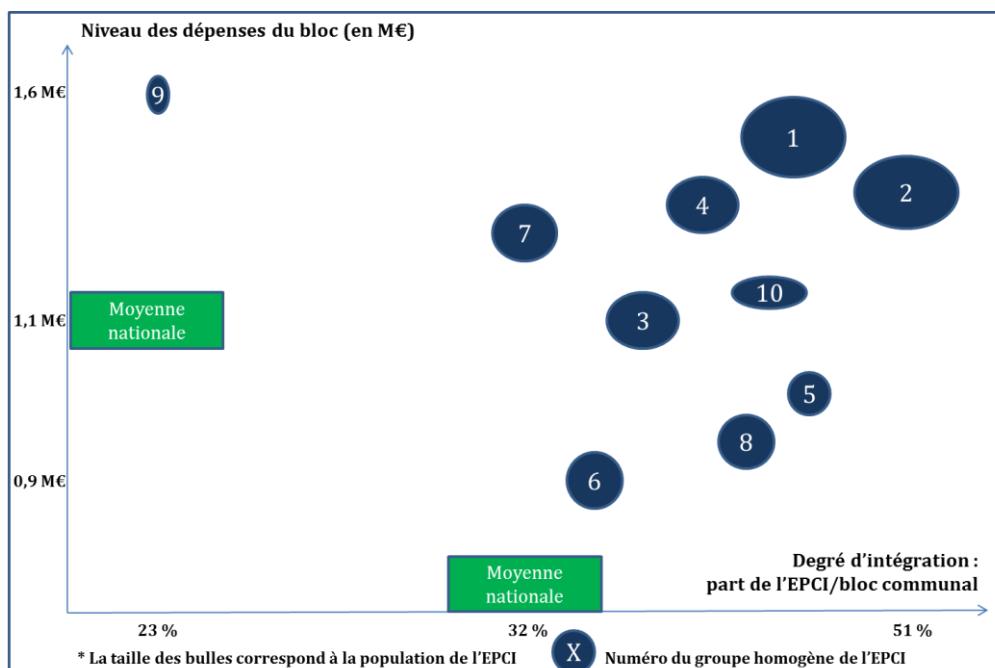
La mission a comparé la trajectoire d'évolution des dépenses de 3 120 communes isolées en 2006 qui ont été intégrées à un EPCI entre 2006 et 2013 (un groupe l'ayant été entre 2006 et 2010, l'autre de 2010 à 2013). Les trajectoires de dépenses ne sont pas significativement affectées par l'intégration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

- de même, la loi ALUR met fin au 1^{er} 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 périscolaires¹⁹, 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

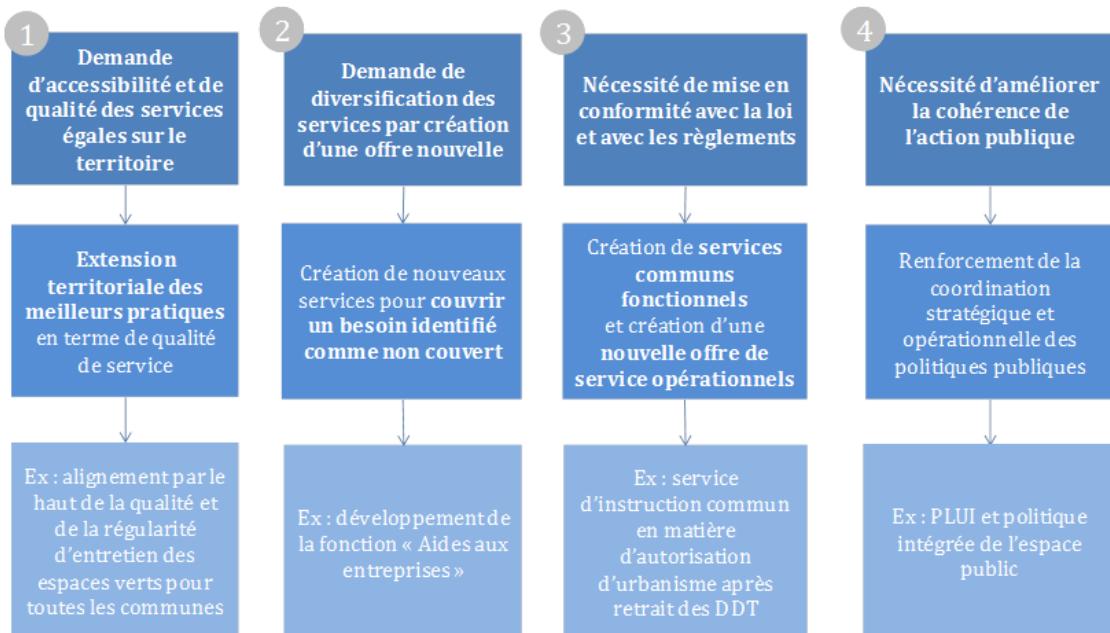
L'adhésion des communes à une démarche de mutualisation est suscitée par le gain qu'elles peuvent y trouver par **l'extension territoriale des meilleures pratiques** en termes de qualité de service rendu, que ce soit en matière de services fonctionnels ou opérationnels. La mutualisation, qu'elle emprunte 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.²⁰ À titre d'exemple, une communauté de communes peut créer une maison médicale ou une crèche.

¹⁹ 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.

²⁰ 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 territoriales. 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 contrainte²¹.

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.

²¹ 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€.

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'efficience (*i.e.* l'efficacité de chaque euro dépensé). La mission n'a pas été en mesure d'établir une analyse circonstanciée, et fondée sur des données fiables, de l'efficience du service public après mutualisation. Les données restent excessivement parcellaires en la matière et ne peuvent constituer une assise fiable pour mener une analyse de l'efficience.

En toute hypothèse, **les mutualisations permettent de réduire les coûts de coordination dans la mise en œuvre des politiques publiques et autorisent la construction d'une vision plus stratégique de celles-ci**. Ces éléments ne sont pas chiffrés en tant que tels et ne font pas l'objet d'un travail d'évaluation approfondi, perturbant ainsi la construction d'une vision claire des gains et coûts associés.

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

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

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

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

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

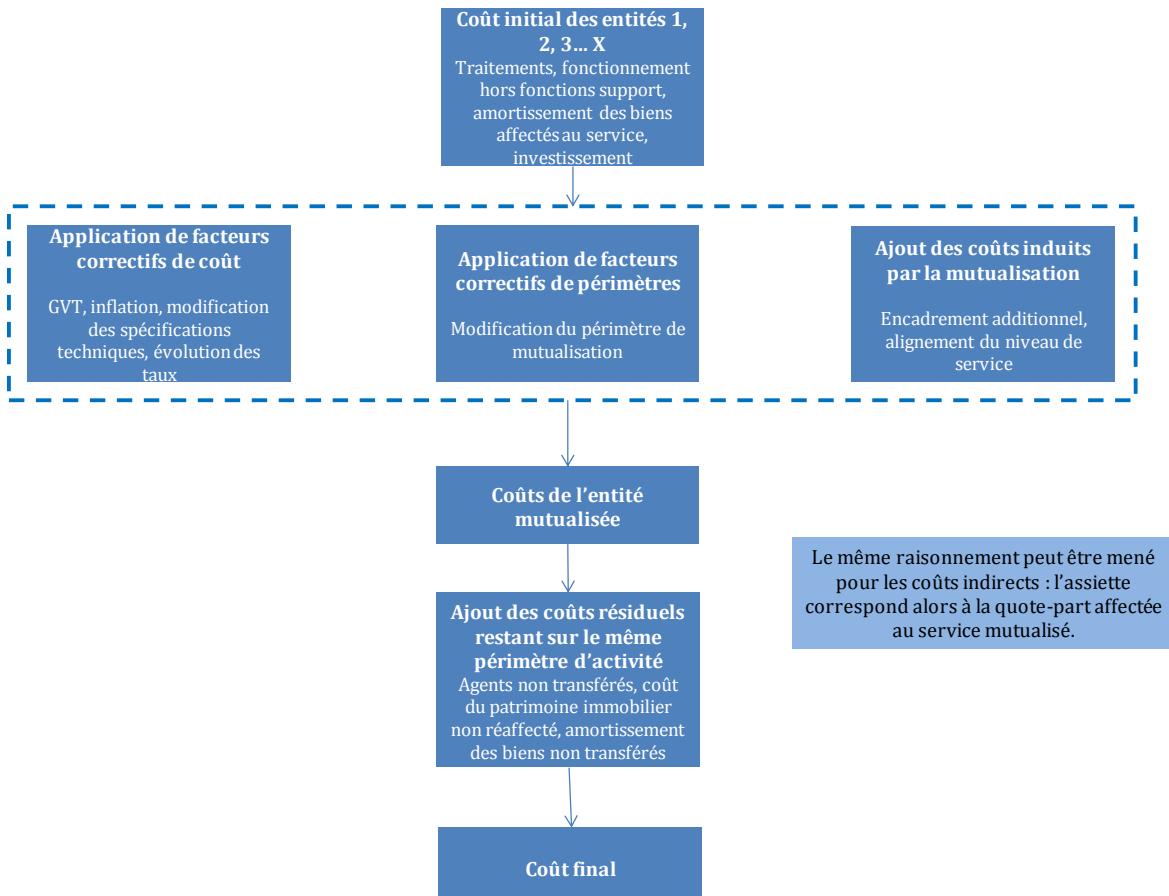
2.3.3. La méthode « avant/après » est celle qui présente le moins d'écueils méthodologiques

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

- ◆ identifier le périmètre des centres de coûts qui seront mutualisés ;
- ◆ estimer les facteurs d'évolution des coûts hors mutualisation (glissement vieillesse technicité - GVT, inflation, modification des spécifications par exemple) et du périmètre des services (par exemple, internalisation de la gestion de la restauration ou des transports ou mutualisation des services supports du centre communal d'action sociale - CCAS) afin de les neutraliser dans le calcul ;
- ◆ détecter les coûts additionnels dus à la mutualisation ;
- ◆ réintégrer dans le calcul des éventuels coûts résiduels, notamment le traitement des agents non transférés (s'ils étaient dans le périmètre initial) et des biens immobiliers restants.

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

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.

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'efficience et la pertinence de l'action publique**

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

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

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

En matière de régime indemnitaire, en cas de transfert d'agents des communes vers l'EPCI (transfert de compétences ou services communs), si le régime indemnitaire de l'EPCI est supérieur à celui des communes, la rémunération des agents augmente automatiquement dans la mesure où le CGCT précise qu'ils ne conservent leur régime indemnitaire d'origine que s'ils y ont intérêt. Ce coût, qui dépend du nombre d'agents concernés et de l'ampleur du différentiel, est immédiat et pérenne.

Si le régime indemnitaire des communes est supérieur à celui de l'EPCI, la 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'efficience 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 équivaudrait 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).

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* »²² 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* ».

²² 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 ».

L'adoption, en 2014, des nouvelles directives européennes en matière de marchés publics et de contrats de concession²³ 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**

²³ 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.

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'efficience 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		
Outil	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	Proposition	X Proposition	-	-	-
Mise en commun de moyens	Proposition	X	-	-	-
Création ou gestion d'équipements ou de services	Proposition	X	-	X (pour CU et CA) Proposition (extension aux CC)	X (pour CU et CA) Proposition (extension aux CC)
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

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'efficience 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 dispositions de services (le cas échéant mise à disposition de plein droit à titre individuel).

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 automatичité.

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 ancienneté²⁴. 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.

²⁴ 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.

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 indemnitaire 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 automatité (en supprimant la mention « s'ils y ont intérêt » dans les articles du CGCT). L'harmonisation éventuelle des régimes indemnitaire seraient 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.

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 l'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.

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 précité²⁵ 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.

²⁵ 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'efficience 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'usager. 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 indemnитaires 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'efficience 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.

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 automatité 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 efficience, 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, éducation²⁶» 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 bâimentaire, déjà reconnue comme une compétence optionnelle des communautés de communes²⁷, 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.

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

²⁷ 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'efficience 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 NOTRe²⁸.

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 efficience 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.

²⁸ 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».

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
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. Toilettter 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.	Légal - 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.	Légal - 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.	Légal - 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.	Légal - 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-affiliées à un centre de gestion, de créer une CAP commune, sur le modèle des comités techniques communs.	Légal - 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.	Légal - 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

Rapport

Proposition	Vecteur de mise en œuvre	Calendrier de mise en œuvre
Proposition n° 20 : étudier systématiquement à 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.	Légal - 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.	Légal - 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.

Rapport

À Paris, le 1^{er} décembre 2014



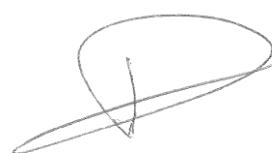
Pierre HANOTAUX
Inspecteur général des finances



Sylvie ESCANDE-VILBOIS
Inspectrice générale de l'administration



Pierre HAUSSWALT
Inspecteur des finances



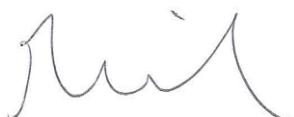
Aline DEPERNET
Inspectrice de l'administration



David KRIEFF
Inspecteur des finances



Chrystelle NAUDAN-CARASTRO
Inspectrice de l'administration



Morgane WEILL
Inspecteur des finances

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

- ANNEXE I : ÉVOLUTION DES DEPENSES DES COMMUNES ET DES EPCI DE 2006 A 2013**
- ANNEXE II : OUTILS JURIDIQUES DE MUTUALISATION A DISPOSITION DES ACTEURS LOCAUX**
- ANNEXE III : ANALYSE DES PRATIQUES DE MUTUALISATION AU SEIN DU BLOC COMMUNAL**
- ANNEXE IV : OUTILS D'INCITATION FINANCIÈRE**
- ANNEXE V : LA GOUVERNANCE DE LA MUTUALISATION**
- ANNEXE VI : L'IMPACT DE LA MUTUALISATION SUR LES RESSOURCES HUMAINES**
- ANNEXE VII : EXTRAITS DU RAPPORT SGMAP/ERNST & YOUNG RELATIF AUX MUTUALISATIONS DANS QUATRE DOMAINES D'ACTIVITE**
- ANNEXE VIII : LETTRE DE MISSION**
- ANNEXE IX : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES**

ANNEXE I

Évolution des dépenses des communes et des EPCI de 2006 à 2013

SOMMAIRE

1. LES DEPENSES DES EPCI, CONTRAIREMENT A CELLES DES COMMUNES, SONT TRES DYNAMIQUES DEPUIS 2006 ET ONT ENTRAINE UNE HAUSSE DES DEPENSES DU BLOC COMMUNAL.....	1
1.1. La mission a mobilisé plusieurs sources d'informations budgétaires et comptables relatives aux comptes de collectivités	1
1.2. 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.....	4
1.3. La structure des dépenses des EPCI se distingue de celle des communes par un moindre poids des dépenses de personnel compensé par une part plus importante des prestations extérieures	5
1.4. L'augmentation très dynamique des dépenses des EPCI entre 2006 et 2013, de 3 % par an hors inflation, s'est accompagnée d'un fort recours à l'emprunt.....	6
1.4.1. <i>Les dépenses totales des EPCI ont augmenté de 3 à 4 % par an entre 2006 et 2013 hors inflation</i>	6
1.4.2. <i>Les dépenses de fonctionnement des EPCI connaissent une croissance réelle de 5 % par an concentrée sur les dépenses de personnel et les achats de prestations externes</i>	7
1.4.3. <i>Les dépenses d'investissement des EPCI connaissent une croissance réelle dynamique de 3 % par an, qui se concentre sur les opérations annuelles ou infra-annuelles.....</i>	11
1.4.4. <i>La croissance des investissements des EPCI s'est accompagnée d'une hausse très prononcée des encours de dette</i>	16
1.5. Les dépenses des communes, stables en fonctionnement, ne diminuent pas lorsqu'une commune adhère à un EPCI qui assure pourtant une part substantielle des dépenses du bloc communal.....	17
1.5.1. <i>Les dépenses totales des communes ont augmenté de 1 % par an entre 2006 et 2013 hors inflation.....</i>	17
1.5.2. <i>Les dépenses de fonctionnement des communes sont restées stables en termes réels entre 2010 et 2013</i>	18
1.5.3. <i>Les dépenses d'investissement des communes connaissent une croissance réelle de 3 % par an depuis 2010 similaire à celle enregistrée par les EPCI mais qui peut s'expliquer par l'influence des cycles électoraux</i>	22
1.5.4. <i>Jusqu'à présent l'intégration d'un EPCI par une commune n'altère pas la trajectoire de dépense de cette commune.....</i>	26
2. LES DEPENSES PAR HABITANT DE FONCTIONNEMENT DES BLOCS COMMUNAUX, CONTRAIREMENT AUX DEPENSES D'INVESTISSEMENT, CROISSENT AVEC LA POPULATION DES COMMUNES ET DES BLOCS COMMUNAUX.....	29
2.1. Les dépenses d'investissement sont plus influencées par la taille de l'EPCI que par celle de la commune.....	29
2.2. Les dépenses de fonctionnement par habitant croissent significativement avec la taille de la commune comme avec celle de l'EPCI.....	36

Afin d'évaluer l'impact du fait intercommunal sur la dépense des blocs communaux, l'évolution des données budgétaires des communes et des EPCI a été étudiée en recherchant le meilleur niveau de détail ainsi que la profondeur historique maximale.

La mission a commencé par étudier l'évolution des dépenses des EPCI puis des communes en fonctionnement comme en investissement, ainsi que l'effet de l'intégration d'un EPCI par une commune sur le niveau de dépense de cette dernière.

Enfin, la mission a recherché les relations entre le niveau des dépenses et la taille des communes et des EPCI afin d'identifier d'éventuels effets de taille, susceptibles d'indiquer la présence d'économie d'échelle ou à l'inverse de coûts de structure.

1. Les dépenses des EPCI, contrairement à celles des communes, sont très dynamiques depuis 2006 et ont entraîné une hausse des dépenses du bloc communal

1.1. La mission a mobilisé plusieurs sources d'informations budgétaires et comptables relatives aux comptes de collectivités

Les dépenses des communes et des EPCI à fiscalité propre (ci-après « EPCI ») ont été analysées par la mission à partir de deux sources différentes. Les EPCI concernés sont les communautés de communes, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines, les métropoles et les syndicats d'agglomération nouvelle. La catégorie juridique de l'EPCI n'a pas été retenue comme une dimension de l'analyse de l'évolution de dépenses pour trois raisons : plusieurs EPCI ont changé de catégorie au cours de la période considérée ; certaines catégories contiennent trop peu de membres pour que l'analyse statistique soit significative ; la catégorie juridique présente peu de pertinence pour l'analyse financière.

Les données élémentaires issues de la comptabilité par nature des communes et des EPCI, fournies par la DGFIP et disponibles sur les exercices 2010 à 2013 :

- ♦ **Les charges de fonctionnement et les dépenses d'équipement de chaque EPCI et de chaque commune fournies par la DGFIP, disponibles sur les exercices 2006 à 2013.**

La première source de données permet de recalculer (*cf.* Encadré N° 1) l'ensemble des **dépenses réelles**¹ **de fonctionnement et d'investissement** des collectivités et permet une analyse par poste de dépense, mais ne contient qu'une partie des collectivités, représentant selon les années 84 à 89 % de la population française pour les EPCI² et 91 à 96 % de la population pour les communes³. Les résultats produits à partir de cette source seront par conséquent toujours présentés par habitants.

La seconde source contient pour chacune des communes et chacun des EPCI leurs **dépenses de fonctionnement et d'équipement**, qui représentent une part importante mais non exhaustive de leurs dépenses (les dépenses d'investissement notamment excèdent les dépenses d'équipement). Les agrégats fournis ne permettent pas une analyse par poste de dépense.

Dès lors, les analyses conduites dans la présente annexe mobilisent **deux volets complémentaires**, toujours présentés dans cet ordre :

¹ Les dépenses réelles sont les opérations budgétaires donnant lieu à flux effectif de trésorerie.

² Seuls les EPCI qui n'ont pas été créés ou dissous au cours de l'année considérée sont inclus. La prise en compte de des EPCI créés ou dissous au cours d'une année aurait nécessité, afin d'éviter les biais inhérents aux comptes partiels, des retraitements que la mission n'a pas été en mesure d'effectuer.

³ Seuls les comptes des communes ayant appartenu à un EPCI au moins une année entre 2010 et 2013 ont été analysés par la mission.

Annexe I

- ◆ **l'analyse sur la seule période 2010 – 2013**, qui présente une profondeur historique plus limitée mais qui inclut la totalité des dépenses de fonctionnement et d'investissement et permet une étude fine par poste de dépense. ;
- ◆ **l'analyse sur la période 2006 – 2013**, qui présente la meilleure profondeur historique mais n'inclut que les dépenses de fonctionnement et d'équipement (et non l'ensemble des dépenses d'investissement) mais ne permet pas une étude fine par poste de dépense.

Les deux sources contiennent les dépenses imputées sur le budget principal et sur les budgets annexes, ce qui est essentiel pour disposer d'une vision exhaustive de la situation financière locale.

Les EPCI concernés sont les communautés de communes, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines, les métropoles et les syndicats d'agglomération nouvelle. La catégorie juridique de l'EPCI n'a pas été retenue comme une dimension de l'analyse de l'évolution de dépenses pour trois raisons : plusieurs EPCI ont changé de catégorie au cours de la période considérée ; certaines catégories contiennent trop peu de membres pour que l'analyse statistique soit significative ; la catégorie juridique présente peu de pertinence pour l'analyse financière.

Tableau 1 : Caractéristiques respectives des deux sources de données mobilisées par la mission

Caractéristique	Première source : données élémentaires de la comptabilité fournies par la DGFiP	Seconde source : charges de fonctionnement et dépenses d'équipement fournies par la DGFiP
Durée couverte	2010 à 2013	2006 à 2013
Collectivités pour lesquelles des données sont disponibles	Une partie des EPCI, qui rassemblent 84 à 89 % de la population française ² . Une partie des communes, qui rassemblent 91 à 96 % de la population française.	Toutes les communes et tous les EPCI
Type d'informations disponibles	Totalité des dépenses et des recettes : - dépenses de fonctionnement - dépenses d'investissement (dont dépenses d'équipement, subventions d'équipement et immobilisations financières)	Dépenses de fonctionnement Dépenses d'équipement Encours de dette
Niveau de détail des données disponibles	Disponible par compte d'imputation	Agrégé pour chaque collectivité
Budgets pris en compte	Budget principal et budgets annexes	Budget principal et budgets annexes
Usage fait des données dans les travaux de l'annexe	Analyse détaillée sur la période 2010 – 2013. Évolution des dépenses de fonctionnement et d'investissement. Analyse des dépenses par habitant.	Analyse historique sur la période 2006 – 2013. Évolution des dépenses de fonctionnement et d'équipement. Analyse des volumes globaux.

Source : Mission.

L'encadré ci-dessous précise le mode de construction des dépenses réelles de fonctionnement et d'investissement à partir de la comptabilité par nature des collectivités.

Annexe I

Encadré 1 : Construction des dépenses réelles de fonctionnement et d'investissement à partir de la comptabilité par nature des collectivités

Les dépenses d'investissement ont été définies à partir des données élémentaires issues de la comptabilité par nature des communes et des EPCI comme l'ensemble des dépenses budgétaires réelles de la classe 2. Ces dépenses ont été obtenues à partir des fichiers comptables en retirant des opérations budgétaires nettes en débit (OBNETDEB) les opérations budgétaires d'ordre en débit (OOBDEB) sur l'ensemble des comptes.

Les dépenses de fonctionnement ont été définies à partir des données élémentaires issues de la comptabilité par nature des communes et des EPCI comme l'ensemble des dépenses budgétaires réelles de la classe 6. Ces dépenses ont été obtenues à partir des fichiers comptables :

- ◆ en retirant des opérations budgétaires nettes en débit (OBNETDEB) les opérations budgétaires d'ordre en débit (OOBDEB) sur l'ensemble des comptes ;
- ◆ en retirant les comptes d'imputation des opérations semi-budgétaires, c'est-à-dire le compte 68 et le compte 675.

Source : Mission.

La mission a utilisé à travers toute l'analyse décrite dans cette annexe les dépenses inscrites au budget principal et aux budgets annexes. Les dépenses inscrites au budget principal des communes représentent 93 % de leurs dépenses totales entre 2006 et 2013 (cf. Tableau 2). Cette proportion s'élève à 71 % pour les EPCI (cf. Tableau 3).

Tableau 2 : Part des dépenses des communes inscrites à leur budget général entre 2006 et 2013

Année	Part (en %) des dépenses inscrites au budget principal pour les dépenses :		
	de fonctionnement	d'équipement	Totales
2006	94	90	93
2007	94	89	93
2008	94	89	93
2009	95	88	93
2010	95	89	93
2011	95	89	93
2012	95	90	93
2013	95	91	94
Moyenne 2006 - 2013	95	89	93

Source : Charges de fonctionnement et dépenses d'équipement, DGFIP.

Tableau 3 : Part des dépenses des EPCI inscrites à leur budget général entre 2006 et 2013

Année	Part (en %) des dépenses inscrites au budget principal pour les dépenses :		
	de fonctionnement	d'équipement	Totales
2006	75	62	70
2007	74	65	71
2008	74	68	72
2009	75	66	72
2010	74	64	71
2011	72	64	70
2012	72	64	69
2013	71	66	70
Moyenne 2006 - 2013	73	65	71

Source : Charges de fonctionnement et dépenses d'équipement, DGFIP.

Les versements du budget général aux budgets annexes sont des opérations d'ordre, donc non prises en compte dans cette analyse, hormis pour les budgets annexes dotés de l'autonomie financière mais sans personnalité juridique (les budgets annexes « autonomes »).

Annexe I

Pour ces budgets annexes autonomes, les versements du budget principal sont des opérations budgétaires retracées sur le compte 67441, qui inclut les subventions à ces budgets annexes ainsi qu'aux régies dotées de la seule autonomie financière. Le montant inscrit sur ce compte constitue donc un majorant des flux budgétaires allant du budget principal aux budgets annexes.

En 2013, le montant des opérations budgétaires inscrites au compte 67441 s'élevaient à 287 M€, soit 0,2 % des 126 Md€ de dépense des communes et des EPCI⁴. La mission n'a pas déduit ces sommes des dépenses de fonctionnement des communes et des EPCI au regard de la faiblesse de leur montant, insusceptible de modifier substantiellement les analyses conduites dans cette annexe.

1.2. 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

La part de l'EPCI dans les dépenses du bloc communal est passée de 25 % en 2006 à 29 % en 2013 (cf. Tableau 4). Cette évolution est notamment due à l'évolution de la répartition des dépenses de fonctionnement qui s'établissent à 29 % de celles du bloc communal en 2013 contre 23 % en 2006.

Tableau 4 : Part des dépenses réelles d'équipement et de fonctionnement du bloc communal⁵ assurées par l'EPCI et par les communes

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Dépenses d'équipement et de fonctionnement								
Part de la commune (en %)	75	74	74	74	72	71	71	71
Part de l'EPCI (en %)	25	26	26	26	28	29	29	29
Dépenses d'équipement								
Part de la commune (en %)	71	71	72	70	70	69	69	70
Part de l'EPCI (en %)	29	29	28	30	30	31	31	30
Dépenses de fonctionnement								
Part de la commune (en %)	77	76	75	74	73	72	71	71
Part de l'EPCI (en %)	23	24	25	26	27	28	29	29

Source : Charges de fonctionnement et dépenses d'équipement, DGFIP.

La part des EPCI dans les dépenses d'équipement du bloc communal est restée stable, passant de 29 % à 30 % de 2006 à 2013. Les dépenses d'équipement ne représentent cependant qu'une partie des dépenses d'investissement totales des communes et de leur groupement. L'analyse de la répartition de l'ensemble des dépenses d'investissement sur la seule période 2010 à 2013 (cf. Tableau 5) conforte le constat de stabilité de la part de l'EPCI, qui oscille entre 63 % et 65 % sur la période 2010-2013.

Tableau 5 : Répartition des dépenses réelles totales d'investissement au sein du bloc communal

Dépenses assurée par :	Répartition (en %) des dépenses totales d'investissement			
	2010	2011	2012	2013
les communes	65	64	63	65
les EPCI	35	36	37	35

Source : DGFIP, données élémentaire de comptabilité par nature, calculs mission.

⁴ Source : données élémentaire de comptabilité par nature fournies par la DGFIP.

⁵ Les dépenses du bloc communal sont calculées en additionnant les dépenses des EPCI et celles de leurs communes membres. Les flux croisés ne sont neutralisés que lorsque que les chiffres présentés s'appuient sur les données élémentaires de comptabilité. En tout état de cause, le défaut de fiabilité de ces chiffres et leur faible montant ne rend pas les analyses fondées sur les données agrégées de la DGFIP, qui ne les neutralise pas, moins pertinentes.

1.3. La structure des dépenses des EPCI se distingue de celle des communes par un moindre poids des dépenses de personnel compensé par une part plus importante des prestations extérieures

La part des dépenses d'investissement dans les dépenses totales des EPCI s'établit à 32 % entre 2010 et 2013, contre 28 % pour les communes en 2013 (cf. Tableau 6). Il existe par conséquent un différentiel de quatre points indiquant un engagement plus marqué des EPCI vers l'investissement par rapport aux communes.

Tableau 6 : Répartition des dépenses réelles des EPCI et des communes entre investissement et fonctionnement

	Poids (en %) dans les dépenses des EPCI		Poids (en %) dans les dépenses des communes	
	de l'investissement	du fonctionnement	de l'investissement	du fonctionnement
2010	32	68	26	74
2011	33	67	27	73
2012	32	68	27	73
2013	32	68	28	72

Source : DGFIP, données élémentaire de comptabilité par nature, calculs mission.

Le poids des différents postes de dépenses d'investissement et de fonctionnement diffère entre EPCI et communes principalement pour les charges de personnel : celles-ci représentent 36 % des dépenses réelles totales des communes contre 18 % de celles des EPCI (Tableau 7). Les dépenses de prestations et de services extérieurs pèsent en revanche un poids plus important au sein des EPCI (16 %) que des communes (7 %).

La différence importante entre la part du compte 65 dans les dépenses des EPCI et des communes n'a pu en revanche trouver d'explication.

Tableau 7 : Poids des différentes postes de dépenses dans les dépenses réelles des EPCI et des communes en 2013

Compte d'imputation⁶ de la dépense	Part (en %) du compte d'imputation dans les dépenses totales :	
	des EPCI	des communes
20 (immobilisation incorporelles, dont subventions)	5	2
21 (immobilisations corporelles)	7	9
23 (immobilisations en cours)	19	17
27 (autres immobilisations financières)	1	0
60 (achats)	5	9
61 (services extérieurs, prestation)	16	7
62 (autres services extérieurs)	5	4
63 (impôts et taxes)	1	1
64 (personnels)	18	36
65 (autres charges de gestion courante)	19	11
66 (charges financières)	3	3
67 (charges exceptionnelles)	2	1

Source : DGFIP, données élémentaire de comptabilité par nature, calculs mission.

Une première analyse comparée des comptes des EPCI et des communes indique par conséquent que les EPCI recourent tendanciellement plus aux prestations extérieures et sont des structures plus légères en personnel.

⁶ Compte de niveau 2 du plan comptable M14 par nature

1.4. L'augmentation très dynamique des dépenses des EPCI entre 2006 et 2013, de 3 % par an par habitant hors inflation, s'est accompagnée d'un fort recours à l'emprunt

1.4.1. Les dépenses totales des EPCI ont augmenté de 3 à 4 % par an entre 2006 et 2013 hors inflation

Les dépenses de fonctionnement et d'équipement des EPCI sont passées de 27 Md€ en 2006 à 40 Md€ en 2013, ce qui représente un accroissement du poids des dépenses des EPCI dans le PIB français de 0,43 point⁷.

Après neutralisation de l'inflation, les dépenses de fonctionnement et d'équipement des EPCI ont connu une croissance de 31 % entre 2006 et 2013, soit un taux de croissance moyen actualisé de 4 % par an (cf. Tableau 8).

Tableau 8 : Évolution des dépenses de fonctionnement et d'équipement des EPCI entre 2006 et 2013

Année	Dépenses de fonctionnement et d'équipement (en M€)	Taux d'inflation annuel (en %)	Dépenses de fonctionnement et d'équipement corrigées de l'inflation (en M€ constant, base 2006)
2006	27 193	NA	27 193
2007	29 662	1,5	29 224
2008	30 196	2,8	28 939
2009	31 179	0,1	29 852
2010	32 651	1,5	30 799
2011	35 586	2,1	32 877
2012	38 045	2,0	34 460
2013	39 677	0,9	35 617

Source : Charges de fonctionnement et dépenses d'équipement, DGFIP, INSEE.

Les dépenses d'équipement ne représentant qu'une partie des dépenses d'investissement totales, la mission a étudié la croissance annuelle des dépenses de fonctionnement et d'investissement des EPCI au cours de la période 2010 à 2013. La source de données utilisée à cette fin ne comprenant pas l'ensemble des EPCI, l'évolution des dépenses par habitant corrigée de l'inflation a été calculée. L'augmentation s'élève à 9 % sur la période, soit 3 % par an (cf. Tableau 9).

Tableau 9 : Évolution des dépenses de fonctionnement et d'investissement par habitant des EPCI entre 2006 et 2013

Année	Dépenses de fonctionnement et d'investissement (en M€)	Population des EPCI comptabilisés (en habitants)	Inflation (en %)	Dépenses de fonctionnement et d'investissement par habitant (en € constants, base 2006)
2010	34 125	57 612 199	1,5	559
2011	36 202	58 276 433	2,1	574
2012	37 796	56 624 129	2,0	605
2013	37 154	54 823 733	0,9	608

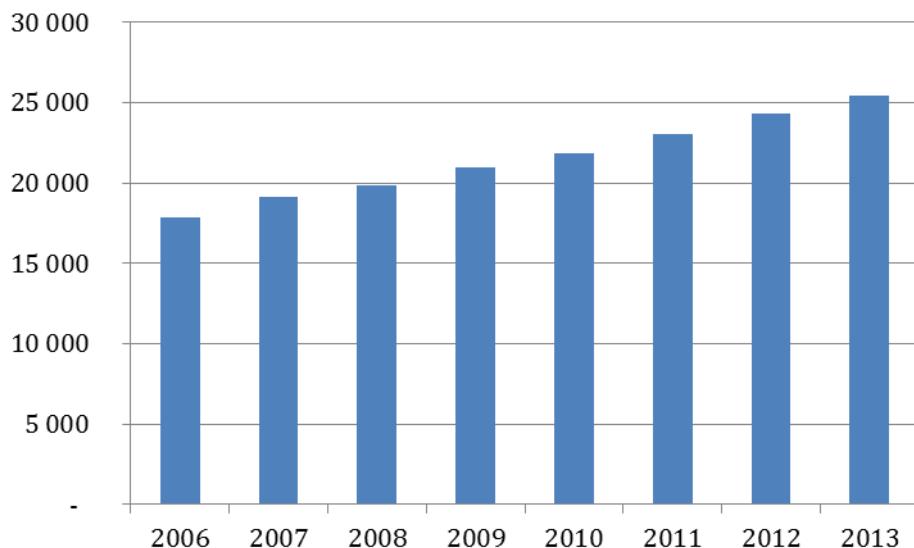
Source : DGFIP, données élémentaire de comptabilité par nature, Banatic, calculs mission.

⁷ Le PIB de la France s'élevait à 1 853 Md€ en 2006 et à 2 114 Md€ en 2013. Les dépenses des EPCI représentaient donc 1,46 % du PIB en 2006 et 1,89 % du PIB en 2013, soit une hausse de 0,43 point.

1.4.2. Les dépenses de fonctionnement des EPCI connaissent une croissance réelle de 5 % par an concentrée sur les dépenses de personnel et les achats de prestations externes

Les dépenses de fonctionnement des EPCI ont augmenté, hors inflation, de 42 % entre 2006 et 2013 et de 16 % entre 2010 et 2013, soit un taux de croissance annuel moyen de 5 % (cf. Tableau 10), et de 3 % par habitant. Cette croissance est régulière au cours de la période considérée (cf. Graphique 1).

Graphique 1 : Évolution des dépenses de fonctionnement (en M€) des EPCI entre 2006 et 2013, corrigées de l'inflation



Source : Charges de fonctionnement, DGFIP, INSEE.

Cette croissance peut trouver sa source soit dans une augmentation des dépenses des EPCI à périmètre géographique constant (augmentation des dépenses à la suite d'un transfert de compétences par exemple) ou dans un accroissement du périmètre géographique des EPCI, notamment à la suite de la réforme des schémas départementaux de coopération intercommunale issus de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales qui a eu pour effet de rattacher toutes les communes à un établissement intercommunal. La mission a donc étudié les dépenses de fonctionnement des EPCI par habitant. Ces dépenses par habitant connaissent une croissance moyenne annuelle, hors inflation, de 3 % (cf. Tableau 11) entre 2010 et 2013.

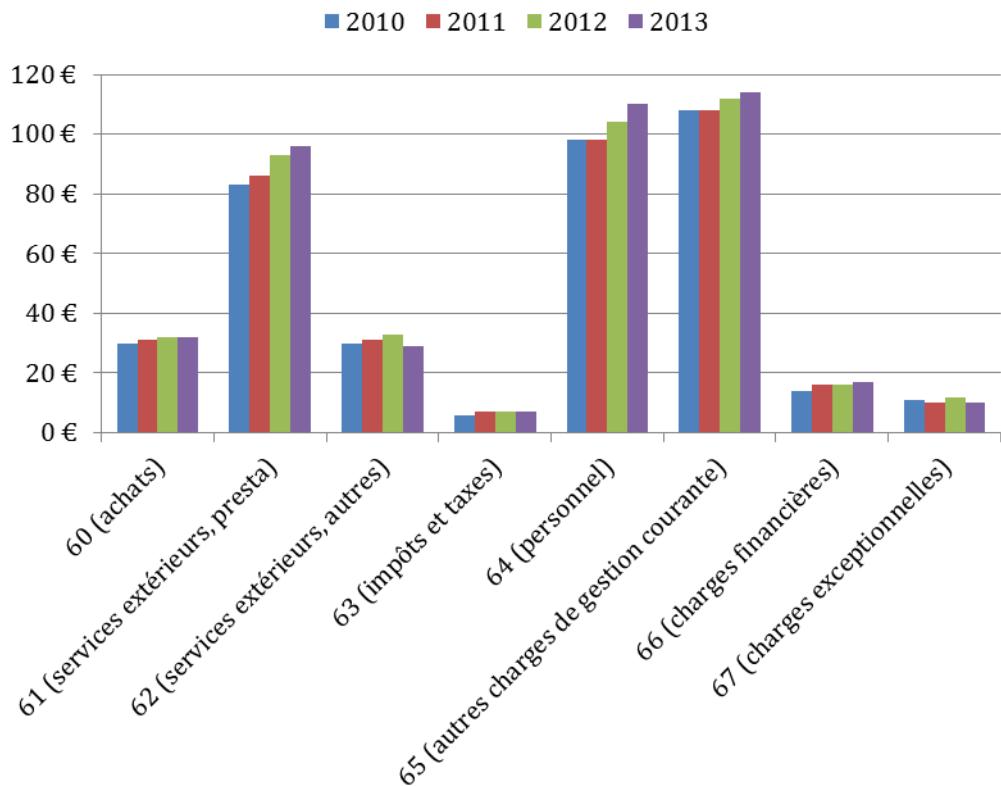
Deux postes de dépenses expliquent plus des deux tiers de la croissance des dépenses de fonctionnement des EPCI entre 2010 et 2013 (cf. Graphique 2 et Tableau 12) :

- ◆ les dépenses d'achat de prestations extérieures (compte 61) :
 - augmentent d'un taux annuel moyen 5 %, corrigé de l'inflation ;
 - concentrent 35 % de la hausse des dépenses de fonctionnement des EPCI, alors qu'elles ne représentent que 23 % des dépenses ;
- ◆ les dépenses de personnel (compte 64) :
 - augmentent d'un taux annuel moyen 4 %, corrigé de l'inflation ;
 - concentrent 33 % de la hausse des dépenses de fonctionnement des EPCI, alors qu'elles ne représentaient que 26 % des dépenses.

Cette croissance est à mettre en regard de l'absence d'évolution des dépenses par habitant des communes hors inflation (cf. infra).

Annexe I

Graphique 2 : Évolution des dépenses de fonctionnement par habitant des EPCI, corrigées de l'inflation, entre 2010 et 2013 et ventilées par poste de dépense



Source : DGFiP, données élémentaire de comptabilité par nature, Banatic, calcul mission.

Ainsi, les dépenses de fonctionnement par habitant des EPCI croissent de 9,2 % entre 2010 et 2013, passant de 380 € à 415 € (en euros constants de 2006) (cf. Tableau 10).

Annexe I

Tableau 10 : Évolution des dépenses de fonctionnement des EPCI entre 2006 et 2013

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Charges de fonctionnement (en M€ courant)	17 903	19 407	20 709	21 935	23 156	24 989	26 886	28 340
Taux d'inflation annuel (en %)	NA	1,5	2,8	0,1	1,5	2,1	2,0	0,9
Charges de fonctionnement corrigées de l'inflation (en M€ constants, base 2006)	17 903	19 120	19 847	21 001	21 843	23 087	24 353	25 440

Source : Charges de fonctionnement et dépenses d'équipement, DGFiP, INSEE.

Tableau 11 : Évolution des dépenses de fonctionnement par habitant des EPCI entre 2010 et 2013

Année	Dépenses de fonctionnement (en M€)	Population des EPCI comptabilisés (en habitants)	Inflation (en %)	Dépenses de fonctionnement par habitant (en € constant, base 2006)
2010	23 180	57 612 199	1,5	380
2011	24 408	58 276 433	2,1	387
2012	25 562	56 624 129	2,0	409
2013	25 348	54 823 733	0,9	415

Source : DGFiP, données élémentaire de comptabilité par nature, Banatic, calculs mission.

Tableau 12 : Évolution des dépenses de fonctionnement des EPCI entre 2010 et 2013 ventilées par compte d'imputation

	Compte d'imputation des dépenses de fonctionnement								Population (en nombre d'habitants)
	60 (achats)	61 (services extérieurs, presta)	62 (services extérieurs, autres)	63 (impôts et taxes)	64 (personnel)	65 (autres charges de gestion courante)	66 (charges financières)	67 (charges exceptionnelles)	
Dépenses totales (en M€ courant)									
2010	1 805	5 075	1 810	387	5 996	6 594	869	645	57 612 199
2011	1 938	5 411	1 958	431	6 213	6 824	979	653	58 276 433
2012	1 975	5 799	2 036	453	6 521	6 998	1 028	752	56 624 129
2013	1 933	5 842	1 767	454	6 708	6 985	1 021	638	54 823 733
Dépenses par habitant hors inflation (en € constant, base 2006)									
2010	30	83	30	6	98	108	14	11	57 612 199
2011	31	86	31	7	98	108	16	10	58 276 433
2012	32	93	33	7	104	112	16	12	56 624 129
2013	32	96	29	7	110	114	17	10	54 823 733

Annexe I

	Compte d'imputation des dépenses de fonctionnement								Population (en nombre d'habitants)
	60 (achats)	61 (services extérieurs, presta)	62 (services extérieurs, autres)	63 (impôts et taxes)	64 (personnel)	65 (autres charges de gestion courante)	66 (charges financières)	67 (charges exceptionnelles)	
Évolution 2010 - 2013 (en € / habitant)	2	13	-1	1	12	6	2	-0	NA
Évolution 2010 - 2013 (en %)	7	15	-2	17	12	6	18	-1	NA
Part du poste de dépense dans l'évolution des dépenses de fonctionnement (en %)	6	35	-2	3	33	18	7	0	NA
Taux de progression moyen annuel (en %)	2	5	-1	5	4	2	6	0	NA

Source : DGFiP, données élémentaire de comptabilité par nature, Banatic, INSEE, calculs mission.

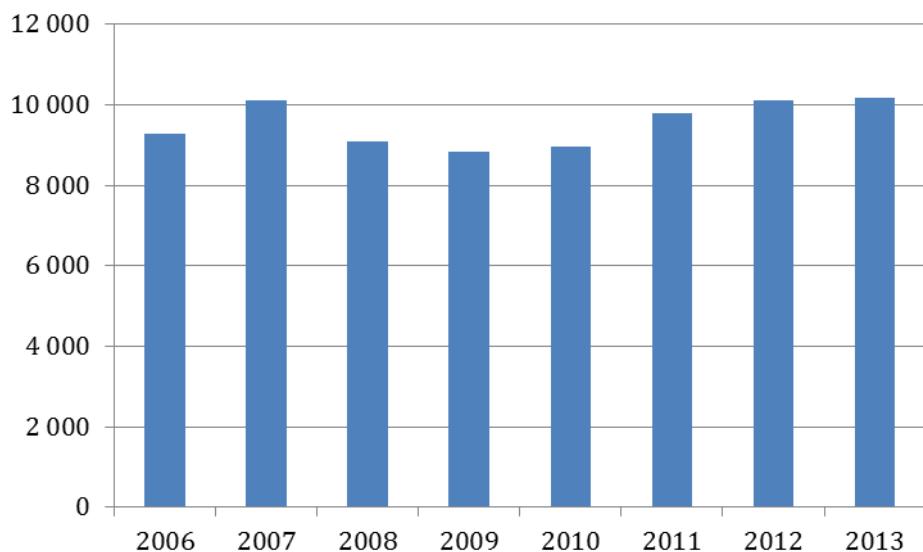
1.4.3. Les dépenses d'investissement des EPCI connaissent une croissance réelle dynamique de 3 % par an, qui se concentre sur les opérations annuelles ou infra-annuelles

- ◆ **Analyse à partir des données 2006 – 2013 agrégées, périmètre limité aux dépenses d'équipement**

Les dépenses d'équipement des EPCI ont augmenté, hors inflation, de 22 % entre 2006 et 2013 et de 19 % entre 2010 et 2013, soit un taux de croissance annuel moyen de 3 % entre 2006 et 2013 et de 6 % entre 2010 et 2013 (cf. Graphique 3 et Tableau 13). On constate par conséquent une accélération du rythme des dépenses d'équipement sur une période relativement longue.

L'année 2007 s'établit à un niveau singulièrement élevé par rapport aux années 2006 et 2008, ce qui peut laisser supposer l'influence du cycle électoral sur le profil d'investissement : les programmes d'investissement sont établis par la nouvelle équipe communautaire puis le délai nécessaire à leur mise en œuvre se traduit par une baisse des investissements jusqu'à leur réalisation effective en fin de mandature. Le profil des dépenses d'équipement sur les années 2006 et 2007 est cependant différent de celui des années 2012 et 2013, contrairement au profil observé pour les communes (cf. *infra*, § 1.5.3). Ceci conduit la mission à considérer l'année 2007 comme une année singulière et à confirmer l'analyse de la croissance des dépenses d'équipement.

Graphique 3 : Évolution des dépenses d'équipement (en M€) des EPCI entre 2006 et 2013, corrigées de l'inflation



Source : Dépenses d'équipement, DGFIP, INSEE.

Cette croissance peut trouver sa source dans une augmentation des dépenses des EPCI à périmètre géographique constant (par exemple, à la suite d'un transfert de compétence) ou dans un accroissement du périmètre géographique des EPCI, notamment à la suite de la réforme des schémas départementaux de coopération intercommunale issus de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales qui a eu pour effet de rattacher toutes les communes à un établissement intercommunal.

Analyse à partir des données 2010 – 2013 détaillée, toutes dépenses d'investissement mais périmètre d'EPCI limité

Annexe I

Pour disposer d'une appréciation plus fine de l'évolution des dépenses, la mission a retenu une approche des dépenses d'investissement des EPCI par habitant. Ces dépenses connaissent une croissance moyenne annuelle, hors inflation, de 3 % (cf. Tableau 14) entre 2010 et 2013⁸.

Cette hausse s'explique par (cf. Tableau 15) :

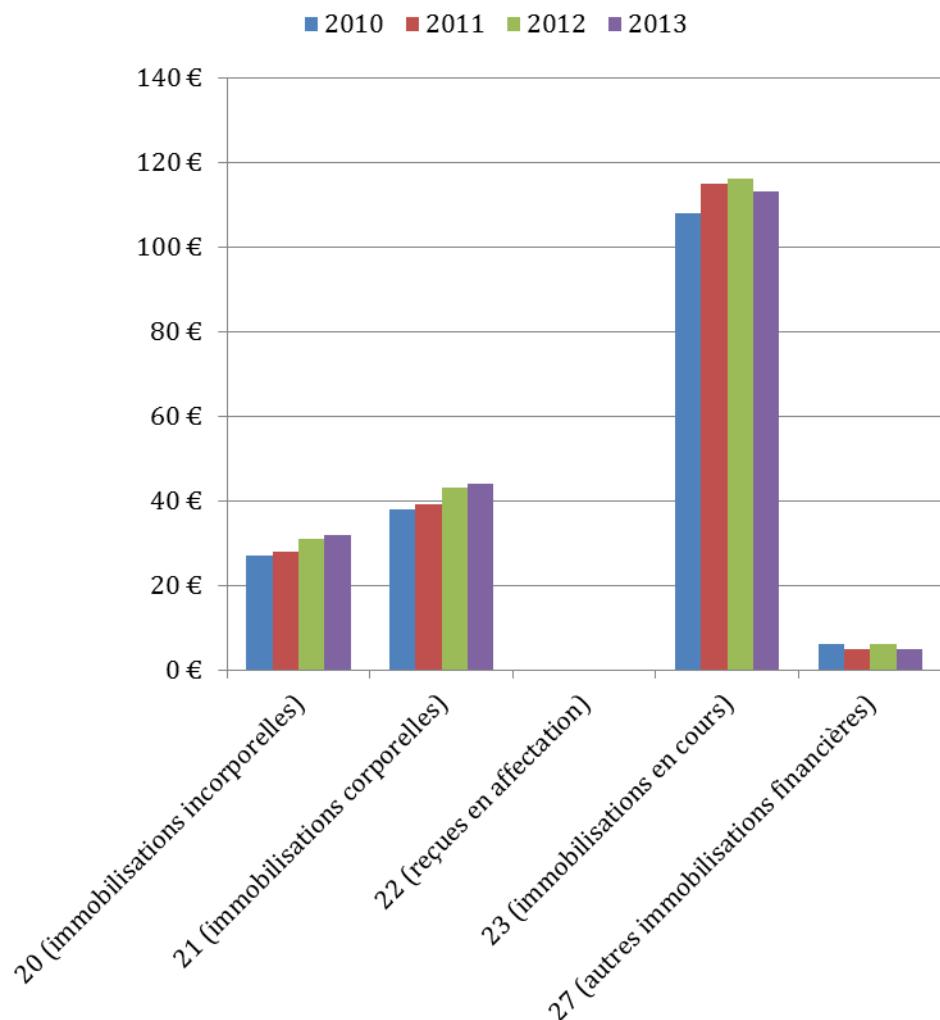
- ◆ les immobilisations incorporelles, qui augmentent de 5 € par habitant entre 2010 et 2013, soit une hausse annuelle de 6 % hors inflation ;
- ◆ les immobilisations corporelles, qui augmentent de 6 € par habitant entre 2010 et 2013, soit une hausse annuelle de 5 % hors inflation ;
- ◆ les immobilisations en cours, qui augmentent de 5 € par habitant entre 2010 et 2013, soit une hausse annuelle de 1 % hors inflation.

Le poste dédié aux investissements dont la durée de réalisation dépasse un an (compte 23, « immobilisations en cours »), qui concentre 58 % des dépenses d'investissement des EPCI, enregistre ainsi une évolution annuelle de 1 %, bien moins dynamique que les investissements dont la durée de réalisation est inférieure à un an (comptes 20 et 21) qui croissent de 5 à 6 % par an. La hausse des investissements s'accompagne ainsi d'un report relatif sur des actions dont la durée de réalisation n'excède pas un an (cf. Graphique 4).

⁸ Le même calcul appliqué aux seules dépenses d'équipement donne également une croissance par habitant annuelle hors inflation de 3 % par an entre 2010 et 2013. La différence provient donc bien du périmètre géographique des EPCI et non d'une dynamique très prononcée des dépenses d'équipement au sein des dépenses d'investissement.

Annexe I

Graphique 4 : Évolution des dépenses d'investissement par habitant des EPCI, corrigées de l'inflation, entre 2010 et 2013 et ventilées par poste de dépense



Source : DGFIP, données élémentaire de comptabilité par nature, Banatic, calculs mission.

Annexe I

Tableau 13 : Évolution des dépenses d'équipement des EPCI entre 2006 et 2013

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Dépenses d'équipement (en M€ courant)	9 289	10 255	9 487	9 244	9 495	10 598	11 159	11 337
Taux d'inflation annuel (en %)	NA	1,5	2,8	0,1	1,5	2,1	2,0	0,9
Dépenses d'équipement corrigées de l'inflation (en M€ constants, base 2006)	9 289	10 104	9 092	8 851	8 956	9 791	10 107	10 177

Source : Charges de fonctionnement et dépenses d'équipement, DGFiP, INSEE.

Tableau 14 : Évolution des dépenses d'investissement par habitant des EPCI entre 2010 et 2013

Année	Dépenses d'investissement (en M€)	Population des EPCI comptabilisés (en habitants)	Inflation (en %)	Dépenses d'investissement par habitant (en € constant, base 2006)
2010	10 945	57 612 199	1,5	179
2011	11 793	58 276 433	2,1	187
2012	12 235	56 624 129	2,0	196
2013	11 806	54 823 733	0,9	193

Source : DGFiP, données élémentaire de comptabilité par nature, Banatic, calculs mission.

Tableau 15 : Évolution des dépenses d'investissement des EPCI entre 2010 et 2013 ventilées par compte d'imputation

	Compte d'imputation des dépenses d'investissement					Population (en nombre d'habitants)
	20 (immobilisations incorporelles, dont subventions)	21 (immobilisations corporelles)	22 (reçues en affectation)	23 (immobilisations en cours)	27 (autres immobilisations financières)	
Dépenses totales (en M€ courant)						
2010	1 631	2 323	1	6 606	384	57 612 199
2011	1 791	2 436	1	7 280	286	58 276 433
2012	1 931	2 706	0	7 232	365	56 624 129
2013	1 955	2 687	0	6 885	280	54 823 733
Dépenses par habitant hors inflation (en € constant, base 2006))						
2010	27	38	0	108	6	57 612 199
2011	28	39	0	115	5	58 276 433
2012	31	43	0	116	6	56 624 129
2013	32	44	0	113	5	54 823 733

Annexe I

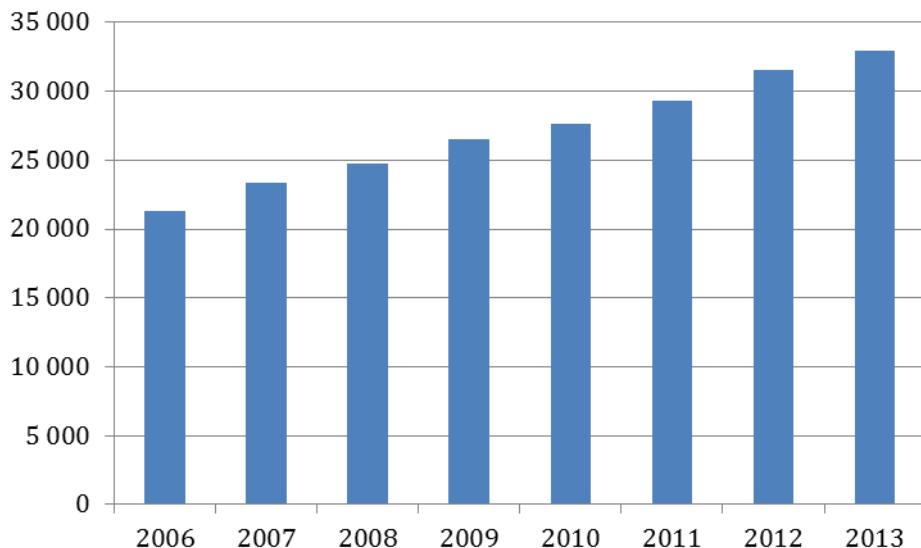
	Compte d'imputation des dépenses d'investissement					Population (en nombre d'habitants)
	20 (immobilisations incorporelles, dont subventions)	21 (immobilisations corporelles)	22 (reçues en affectation)	23 (immobilisations en cours)	27 (autres immobilisations financières)	
Évolution 2010 - 2013 (en € / habitant)	5	6	-0	5	-2	NA
Évolution 2010 – 2013 (en %)	20	16	-63	4	-27	NA
Part du poste de dépense dans l'évolution des dépenses (en %)	38	42	0	32	-12	
Taux de progression moyen annuel (en %)	6	5	-28	1	-10	NA

Source : DGFiP, données élémentaire de comptabilité par nature, Banatic, INSEE, calculs mission.

1.4.4. La croissance des investissements des EPCI s'est accompagnée d'une hausse très prononcée des encours de dette

La hausse des dépenses d'équipement des EPCI au taux annuel moyen, hors inflation, de 3 % par an entre 2006 et 2013 (cf. *supra*) s'est accompagnée d'une hausse de l'encours d'emprunt au taux annuel moyen, hors inflation, de 6 % sur la même période (cf. Tableau 16). Cette augmentation est continue et régulière sur la période considérée (cf. Graphique 5)

Graphique 5 : Évolution des encours de dette des EPCI entre 2006 et 2013 (en M€), hors l'inflation



Source : DGFiP, INSEE, calculs mission.

Ce constat est susceptible d'indiquer un financement des investissements davantage appuyé sur des ressources d'emprunt que sur la capacité d'autofinancement

Tableau 16 : Évolution des encours de dette des EPCI entre 2006 et 2013

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Encours de dette (en M€ courant)	21 345	23 718	25 837	27 675	29 316	31 778	34 822	36 747
Taux d'inflation annuel (en %)	NA	1,5	2,8	0,1	1,5	2,1	2,0	0,9
Encours de dette corrigé de l'inflation (en M€ constants, base 2006)	21 345	23 368	24 762	26 496	27 653	29 359	31 540	32 988

Source : Dépenses d'équipement, DGFiP, INSEE.

Ainsi, les dépenses des EPCI ont été dynamiques sur la période 2006 – 2013, notamment au cours des années 2010 à 2013. Une progression de 3 % est observée en investissement comme en fonctionnement, même après neutralisation de l'inflation et des évolutions de nombre d'habitants. Le rythme d'augmentation de leur encours de dette (6 % annuel hors inflation) a été plus important que celui des dépenses de fonctionnement ou d'investissement.

Il semble ainsi que les EPCI, face à des dépenses de fonctionnement en hausse prononcée, disposent de moindres capacités de financement sur ressources propres et fassent un appel accru à l'emprunt.

Annexe I

1.5. Les dépenses des communes, stables en fonctionnement, ne diminuent pas lorsqu'une commune adhère à un EPCI qui assure pourtant une part substantielle des dépenses du bloc communal

1.5.1. Les dépenses totales des communes ont augmenté de 1 % par an entre 2006 et 2013 hors inflation

Les dépenses de fonctionnement et d'équipement des communes ont connu une croissance, hors inflation, de 5 % entre 2006 et 2013, soit un taux de croissance moyen actualisé de 1 % par an (cf. Tableau 17), hors inflation. L'augmentation des dépenses des communes s'est accélérée entre 2010 et 2013, pour atteindre un taux moyen hors inflation de 2 % par an.

Tableau 17 : Évolution des dépenses de fonctionnement et d'équipement des communes entre 2006 et 2013

Année	Dépenses de fonctionnement et d'équipement (en M€)	Taux d'inflation annuel (en %)	Dépenses de fonctionnement et d'équipement corrigées de l'inflation (en M€ constant, base 2006)
2006	81 305	NA	81 305
2007	85 611	1,5	84 346
2008	85 983	2,8	82 405
2009	87 025	0,1	83 321
2010	85 970	1,5	81 094
2011	88 896	2,1	82 129
2012	91 112	2,0	82 526
2013	95 344	0,9	85 589

Source : Charges de fonctionnement et dépenses d'équipement, DGFiP, INSEE.

Les dépenses d'équipement ne représentant qu'une partie des dépenses d'investissement totales, la mission a étudié la croissance annuelle des dépenses de fonctionnement et d'investissement des communes au cours de la période 2010 à 2013. La source de données utilisées à cette fin ne comprenant pas l'ensemble des communes, l'évolution des dépenses par habitant, corrigée de l'inflation a été calculée. L'augmentation s'élève à plus de 2 % sur la période, soit près de 1 % par an (cf. Tableau 18).

Tableau 18 : Évolution des dépenses de fonctionnement et d'investissement par habitant des communes entre 2010 et 2013

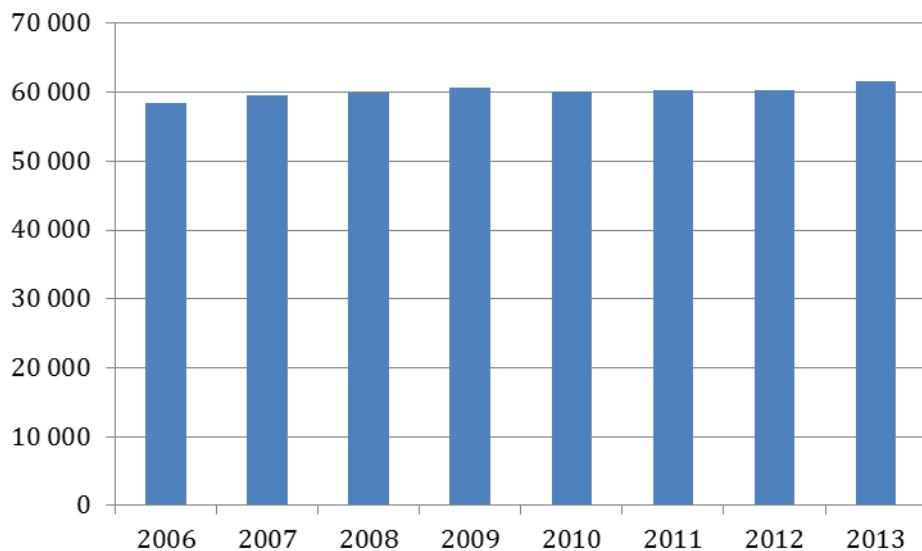
Année	Dépenses de fonctionnement et d'investissement (en M€)	Population des EPCI comptabilisés (en habitants)	Inflation (en %)	Dépenses de fonctionnement et d'investissement par habitant (en € constant, base 2006)
2010	81 647	61 350 702	1,5	1 255
2011	78 541	59 252 691	2,1	1 225
2012	83 079	60 750 091	2,0	1 239
2013	89 116	62 603 540	0,9	1 278

Source : DGFiP, données élémentaire de comptabilité par nature, Banatic, calculs mission.

1.5.2. Les dépenses de fonctionnement des communes sont restées stables en termes réels entre 2010 et 2013

Les dépenses de fonctionnement des communes ont augmenté, hors inflation, de 5 % entre 2006 et 2013 et de plus de 2 % entre 2010 et 2013, soit un taux de croissance annuel moyen de moins de 1 % (cf. Graphique 6 et Tableau 19).

Graphique 6 : Évolution des dépenses de fonctionnement (en M€) des communes entre 2006 et 2013, corrigées de l'inflation



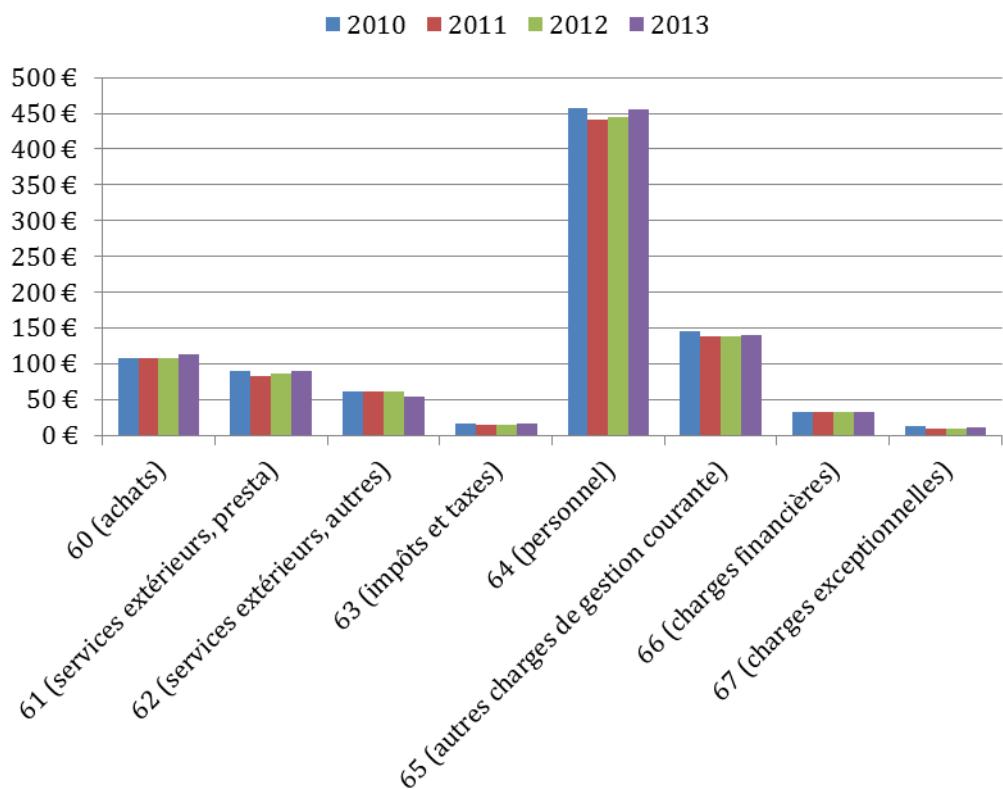
Source : Charges de fonctionnement, DGFIP, INSEE.

Ce niveau de croissance est confirmé par l'examen des dépenses par habitant hors inflation, qui restent stables entre 2010 et 2013 (cf. Tableau 20).

Au sein des dépenses de fonctionnement, les dépenses par habitant liées à des services de prestation externes connaissent une baisse, hors inflation, de 12 % entre 2010 et 2013, centrée sur la seule année 2013 (cf. Tableau 21). Les autres postes de dépense de fonctionnement restent stables au cours de cette période (cf. Graphique 7).

Annexe I

Graphique 7 : Évolution des dépenses de fonctionnement par habitant des communes, corrigées de l'inflation, entre 2010 et 2013 et ventilées par poste de dépense



Source : DGFIP, données élémentaires de comptabilité par nature, Banatic, calcul mission.

Annexe I

Tableau 19 : Évolution des dépenses de fonctionnement des communes entre 2006 et 2013

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Charges de fonctionnement (en M€ courant)	58 377	60 387	62 522	63 427	63 693	65 175	66 618	68 557
Taux d'inflation annuel (en %)	NA	1,5	2,8	0,1	1,5	2,1	2,0	0,9
Charges de fonctionnement corrigées de l'inflation (en M€ constants, base 2006)	58 377	59 495	59 920	60 727	60 080	60 214	60 340	61 542

Source : Charges de fonctionnement et dépenses d'équipement, DGFIP, INSEE.

Tableau 20 : Évolution des dépenses de fonctionnement par habitant des communes entre 2010 et 2013

Année	Dépenses de fonctionnement (en M€)	Population de communes comptabilisées (en habitants)	Inflation (en %)	Dépenses de fonctionnement par habitant (en € constant, base 2006)
2010	60 316	61 350 702	1,5	927
2011	57 262	59 252 691	2,1	893
2012	60 349	60 750 091	2,0	900
2013	63 768	62 603 540	0,9	914

Source : DGFIP, données élémentaire de comptabilité par nature, Banatic, calculs mission.

Tableau 21 : Évolution des dépenses de fonctionnement des communes entre 2010 et 2013 ventilées par compte d'imputation

	Compte d'imputation des dépenses de fonctionnement								Population (en nombre d'habitants)
	60 (achats)	61 (services extérieurs, presta)	62 (services extérieurs, autres)	63 (impôts et taxes)	64 (personnel)	65 (autres charges de gestion courante)	66 (charges financières)	67 (charges exceptionnelles)	
Dépenses totales (en M€ courant)									
2010	7 095	5 861	4 053	1 091	29 778	9 443	2 147	846	61 350 702
2011	6 967	5 368	3 944	1 036	28 296	8 926	2 119	604	59 252 691
2012	7 316	5 770	4 179	1 080	29 831	9 279	2 257	635	60 750 091
2013	7 924	6 268	3 815	1 151	31 704	9 770	2 348	786	62 603 540
Dépenses par habitant hors inflation (en € constant, base 2006)									
2010	109	90	62	17	458	145	33	13	61 350 702
2011	109	84	62	16	441	139	33	9	59 252 691
2012	109	86	62	16	445	138	34	9	60 750 091

Annexe I

	Compte d'imputation des dépenses de fonctionnement								Population (en nombre d'habitants)
	60 (achats)	61 (services extérieurs, presta)	62 (services extérieurs, autres)	63 (impôts et taxes)	64 (personnel)	65 (autres charges de gestion courante)	66 (charges financières)	67 (charges exceptionnelles)	
2013	114	90	55	17	455	140	34	11	62 603 540
Évolution 2010 - 2013 (en € / habitant)	5	-0	-8	-0	-3	-5	1	-2	NA
Évolution 2010 - 2013 (en %)	4	0	-12	-2	-1	-4	2	-13	NA
Taux de progression moyen annuel (en %)	1	0	-4	-1	0	-1	1	-5	NA

Source : DGFiP, données élémentaire de comptabilité par nature, Banatic, INSEE, calculs mission.

1.5.3. Les dépenses d'investissement des communes connaissent une croissance réelle de 3 % par an depuis 2010 similaire à celle enregistrée par les EPCI mais qui peut s'expliquer par l'influence des cycles électoraux

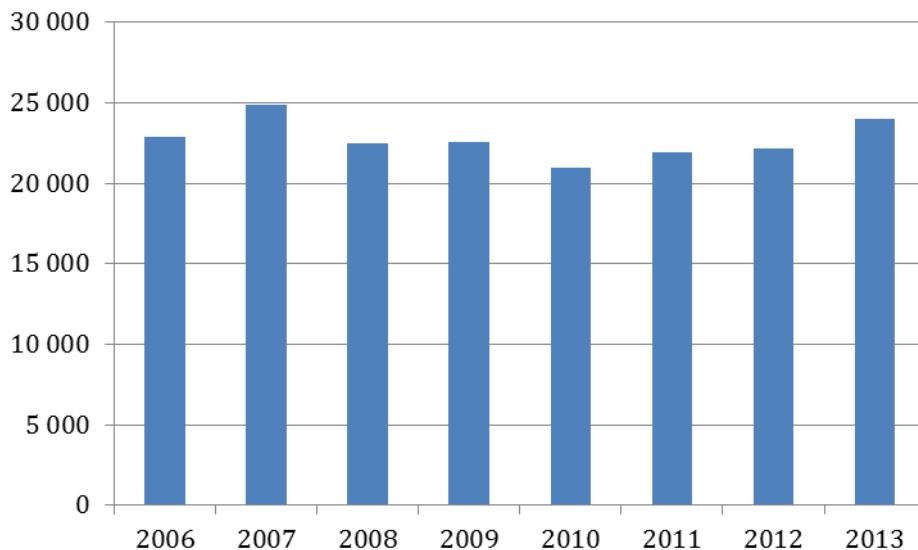
Analyse à partir des données 2006 - 2013 agrégées, périmètre limité aux dépenses d'équipement

Les dépenses d'équipement des communes ont augmenté, hors inflation, de 5 % entre 2006 et 2013 et de 14 % entre 2010 et 2013, soit un taux de croissance annuel moyen de 1 % entre 2006 et 2013 et de 5 % entre 2010 et 2013 (cf. Graphique 8 et Tableau 22).

Il convient toutefois de souligner que, contrairement à ce qui est constaté pour les EPCI (cf. *supra*, § 1.4.3), le niveau de dépense d'équipement en 2006 et en 2007 est proche de celui constaté en 2012 et en 2013. Dans l'hypothèse où les cycles électoraux influencent effectivement l'évolution des dépenses d'investissement, cela indiquerait en réalité une stabilité des dépenses d'investissement puisque 2006 et 2012 occupent la même position dans le mandat municipal (quatrième année de mandat), de même que 2007 et 2013 (cinquième année).

Les données relatives aux dépenses d'équipement antérieures à 2006 n'étant pas disponibles, la mission n'a pu ni valider ni écarter la possibilité d'une stabilité des dépenses d'investissement des communes sur période longue, qui ne serait pas incohérente avec la stabilité constatée des dépenses de fonctionnement.

Graphique 8 : Évolution des dépenses d'équipement (en M€) des communes entre 2006 et 2013, corrigées de l'inflation



Source : DGFiP, données élémentaire de comptabilité par nature, Banatic, calculs mission.

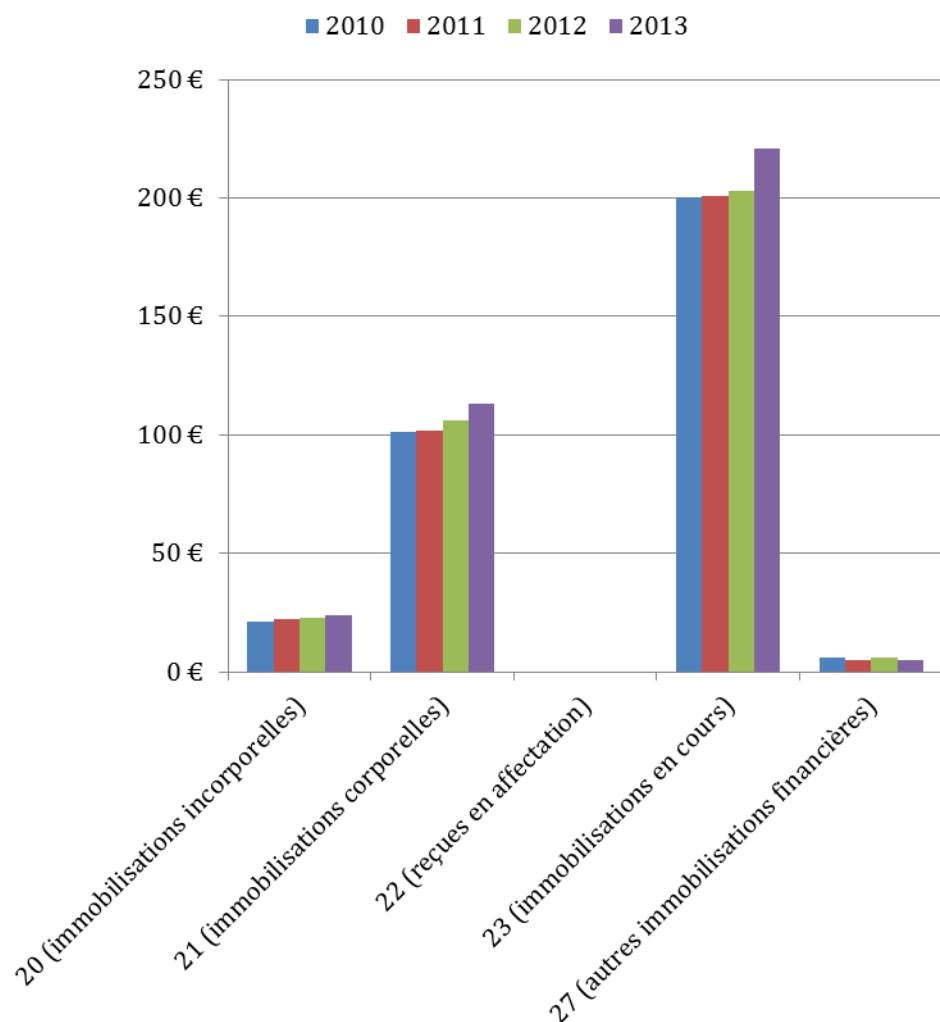
♦ **Analyse à partir des données 2010 - 2013 détaillée, toutes dépenses d'investissement mais périmètre d'EPCI limité**

Ce niveau de croissance est confirmé par l'examen des dépenses par habitant hors inflation, qui ont augmenté de 11 % hors inflation 2010 et 2013, soit un taux de croissance annuelle de 3 % entre 2010 et 2013 (cf. Tableau 23), identique à celui constaté au sein des EPCI (cf. *supra*).

L'ensemble des composantes des dépenses d'investissement a augmenté au même rythme (cf. Tableau 24). Le report des dépenses d'investissement sur un horizon annuel ou infra-annuel observé au sein des EPCI (cf. *supra*) n'est pas constaté au niveau communal (cf. Graphique 9).

Annexe I

Graphique 9 : Évolution des dépenses d'investissement par habitant des communes, corrigées de l'inflation, entre 2010 et 2013 et ventilées par poste de dépense



Source : DGFiP, données élémentaire de comptabilité par nature, Banatic, calculs mission.

Annexe I

Tableau 22 : Évolution des dépenses d'équipement des communes entre 2006 et 2013

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Dépenses d'équipement (en M€ courant)	22 928	25 224	23 461	23 598	22 277	23 720	24 494	26 787
Taux d'inflation annuel (en %)	NA	1,5	2,8	0,1	1,5	2,1	2,0	0,9
Dépenses d'équipement corrigées de l'inflation (en M€ constants, base 2006)	22 928	24 851	22 485	22 594	21 014	21 915	22 186	24 047

Source : Charges de fonctionnement et dépenses d'équipement, DGFiP, INSEE.

Tableau 23 : Évolution des dépenses d'investissement par habitant des communes entre 2010 et 2013

Année	Dépenses d'investissement (en M€)	Population de communes comptabilisées (en habitants)	Inflation (en %)	Dépenses d'investissement par habitant (en € constant, base 2006)
2010	21 331	61 350 702	1,5	328
2011	21 279	59 252 691	2,1	332
2012	22 730	60 750 091	2,0	339
2013	25 348	62 603 540	0,9	363

Source : DGFiP, données élémentaire de comptabilité par nature, Banatic, calculs mission.

Tableau 24 : Évolution des dépenses d'investissement des EPCI entre 2010 et 2013 ventilées par compte d'imputation

	Compte d'imputation des dépenses d'investissement					Population (en nombre d'habitants)
	20 (immobilisations incorporelles, dont subventions)	21 (immobilisations corporelles)	22 (reçues en affectation)	23 (immobilisations en cours)	27 (autres immobilisations financières)	
Dépenses totales (en M€ courant)						
2010	1 383	6 540	1	13 033	375	61 350 702
2011	1 417	6 551	1	12 884	427	59 252 691
2012	1 535	7 085	1	13 633	477	60 750 091
2013	1 651	7 875	1	15 392	429	62 603 540
Dépenses par habitant hors inflation (en € constant, base 2006)						
2010	21	101	0	200	6	61 350 702
2011	22	102	0	201	5	59 252 691
2012	23	106	0	203	6	60 750 091
2013	24	113	0	221	5	62 603 540

Annexe I

	Compte d'imputation des dépenses d'investissement					Population (en nombre d'habitants)
	20 (immobilisations incorporelles, dont subventions)	21 (immobilisations corporelles)	22 (reçues en affectation)	23 (immobilisations en cours)	27 (autres immobilisations financières)	
Évolution 2010 - 2013 (en € / habitant)	2	12	-0	20	0	NA
Évolution 2010 – 2013 (en %)	11	12	-28	10	7	NA
Part du poste de dépense dans l'évolution des dépenses (en %)	7	35	0	57	1	NA
Taux de progression moyen annuel (en %)	4	4	-10	3	2	NA

Source : DGFiP, données élémentaire de comptabilité par nature, Banatic, INSEE, calculs mission.

1.5.4. Jusqu'à présent l'intégration d'un EPCI par une commune n'altère pas la trajectoire de dépense de cette commune

Lorsqu'une commune rejoint un EPCI, elle lui transfère certaines de ses compétences ainsi que les agents nécessaires à leur exercice⁹. Les dépenses des EPCI représentant en moyenne plus de 40 % de celles des communes, l'adhésion à un EPCI d'une commune isolée devrait se traduire par un choc à la baisse sur ses dépenses.

La mission a identifié plusieurs groupes de communes ayant rejoint un EPCI au cours de la période 2006 – 2013 :

- ◆ un groupe de communes isolées en 2006 mais intégrées à un EPCI au plus tard au 1^{er} janvier 2013, comprenant 3 120 communes ;
- ◆ un sous-groupe constitué de communes isolées en 2010 mais intégrées à un EPCI au plus tard au 1^{er} janvier 2013, pour lequel une ventilation des dépenses par nature est disponible, comprenant 1 454 communes ;
- ◆ un sous-groupe constitué de communes isolées en 2006 mais intégrées à un EPCI plus tard en 2010, qui ont donc eu le temps d'ajuster leurs dépenses jusqu'en 2013, comprenant 1 666 communes.

En théorie, des communes isolées en 2006 mais intégrées en 2010 devraient enregistrer :

- ◆ une baisse de leurs dépenses en 2010 liée à la prise en charge d'une part significative de leurs dépenses par l'EPCI, atténuée par la croissance moyenne des dépenses communales (le montant global des dépenses est en croissance, mais une part substantielle n'est plus assurée par la commune) ;
- ◆ une croissance comparable à l'ensemble des communes entre 2010 et 2013.

En théorie, des communes isolées en 2010 mais intégrées en 2013 devraient enregistrer :

- ◆ une croissance comparable à l'ensemble des communes entre 2006 et 2010 ;
- ◆ une baisse de leurs dépenses en 2013 liée à la prise en charge d'une part significative de leurs dépenses par l'EPCI, atténuée par la croissance moyenne des dépenses communales (le montant global des dépenses est en croissance, mais une part substantielle n'est plus assurée par la commune).

La mission a construit deux scénarios pour confronter l'évolution constatée des dépenses des communes isolées à leur évolution théorique, qui fait l'hypothèse que le transfert à l'intercommunalité n'a pas eu d'effet inflationniste sur le niveau total des dépenses. Le premier, appelé « maximaliste », considère que l'EPCI représente 40 % des dépenses des communes, ce qui correspond à la moyenne nationale mais s'avère probablement surévalué pour les communes ayant refusé de rejoindre une intercommunalité jusqu'en 2006, voire 2013. Le second, appelé « minimaliste », considère que l'EPCI ne représente que 10 % des dépenses des communes.

La mission n'a pu tenir compte des spécificités des communes rétives à l'intégration jusqu'à une période récente et a donc fait l'hypothèse qu'elles suivaient en moyenne une trajectoire comparable à l'ensemble des communes. L'objectif de cette analyse étant d'identifier en choc en dépense bien supérieur à l'évolution moyenne des communes, cette approximation paraît pertinente.

⁹ Article L5211-4-1 du Code général des collectivités territoriales

Annexe I

La mission a alors comparé l'évolution constatée des dépenses des différents groupes de communes isolées avec la trajectoire de dépense théorique dans les deux scénarios (cf. Tableau 25). Il ressort de cette analyse que les dépenses des communes isolées s'établissent à un niveau très supérieur à celui attendu.

Tableau 25 : Comparaison de l'évolution constatée des dépenses de fonctionnement et d'équipement des communes isolées et de leur évolution théorique

Communes considérées	Évolution des dépenses des communes (en base 100 en 2006)		
	2006	2010	2013
Toutes communes			
Évolution constatée	100	106	117
Communes isolées en 2010, intégrées en 2013			
Évolution constatée	100	110	118
Évolution théorique maximaliste	100	106	70
Évolution théorique minimaliste	100	106	106
Communes isolées en 2006, intégrées en 2010			
Évolution constatée	100	107	116
Évolution théorique maximaliste	100	63	70
Évolution théorique minimaliste	100	95	106

Source : DGFiP, charges de fonctionnement et dépenses d'équipement, calculs mission.

La mission a ensuite comparé la trajectoire de dépense de fonctionnement et d'équipement des différents groupes de communes isolées avec la trajectoire de dépenses de l'ensemble des communes. Il ressort de cette comparaison que les trajectoires de dépenses ne semblent pas significativement affectées par l'intégration à un EPCI (cf. Tableau 26). La divergence maximale est obtenue en comparant l'évolution des dépenses de fonctionnement des communes isolées en 2010 et intégrée en 2013 à celle de l'ensemble des communes, qui s'élève respectivement à -3 % et 2 % entre 2010 et 2013. Statistiquement fragile, cet ordre de grandeur ne présente pas l'amplitude attendue.

Annexe I

Tableau 26 : Évolution des dépenses des communes selon la date de leur intégration à un EPCI

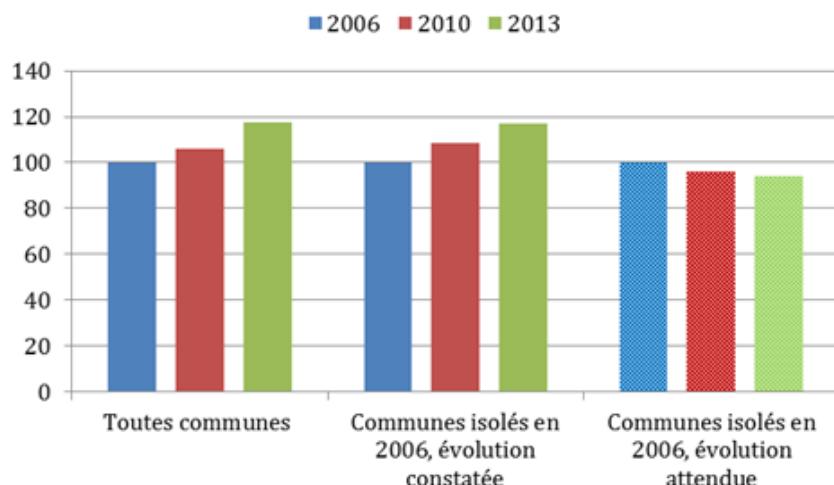
	Dépenses (en M€) non corrigées de l'inflation en :			Évolution 2006 - 2013		Évolution 2010 - 2013	
	2006	2010	2013	Évolution sur la période, corrigée de l'inflation (en %)	Taux de progression moyen annuel (en %) après correction de l'inflation	Évolution sur la période, corrigée de l'inflation (en %)	Taux de progression moyen annuel (en %) après correction de l'inflation
Dépenses totales							
Toutes communes	81 305	85 970	95 344	5	1	6	2
Communes isolés en 2006, intégrées en 2013	6 458	7 010	7 562	5	1	3	1
Communes isolées en 2010, intégrées en 2013	3 381	3 708	3 983	6	1	3	1
Communes isolées en 2006, intégrées en 2010	3 363	3 606	3 899	4	1	3	1
Fonctionnement							
Toutes communes	58 377	63 693	68 557	5	1	2	1
Communes isolés en 2006, intégrées en 2013	4 638	5 138	5 337	3	0	-1	0
Communes isolées en 2010, intégrées en 2013	2 388	2 727	2 784	5	1	-3	-1
Communes isolées en 2006, intégrées en 2010	2 449	2 636	2 784	2	0	0	0
Dépenses d'équipement							
Toutes communes	22 928	22 277	26 787	5	1	14	5
Communes isolés en 2006, intégrées en 2013	1 820	1 872	2 225	10	1	13	4
Communes isolées en 2010, intégrées en 2013	992	981	1 199	8	1	16	5
Communes isolées en 2006, intégrées en 2010	914	970	1 116	10	1	9	3

Source : DGFiP, charges de fonctionnement et dépenses d'équipement, Banatic, INSEE, calculs mission.

Annexe I

La mission a enfin adopté un scénario d'évolution attendue moyen dans lequel les dépenses de l'EPCI représentent 20 % des dépenses des communes et en appliquant ce scénario à l'ensemble des communes isolées en 2006, qu'elles aient rejoint un EPCI avant ou après 2010. Il apparaît que la dynamique de dépenses des communes isolées se rapproche bien davantage de celle de l'ensemble des communes que de celle prévue par ce scénario théorique (cf. Graphique 10), ce qui signifie que l'intégration à un EPCI a eu, pour ces communes, un effet inflationniste.

Graphique 10 : Comparaison de l'évolution des dépenses¹⁰ constatée et théorique des communes isolées en 2006 et de l'évolution de l'ensemble des communes (base 100 en 2006)



Source : DGFiP, dépenses de fonctionnement et d'équipement, Banatic, calculs mission.

2. Les dépenses par habitant de fonctionnement des blocs communaux, contrairement aux dépenses d'investissement, croissent avec la population des communes et des blocs communaux

2.1. Les dépenses d'investissement sont plus influencées par la taille de l'EPCI que par celle de la commune

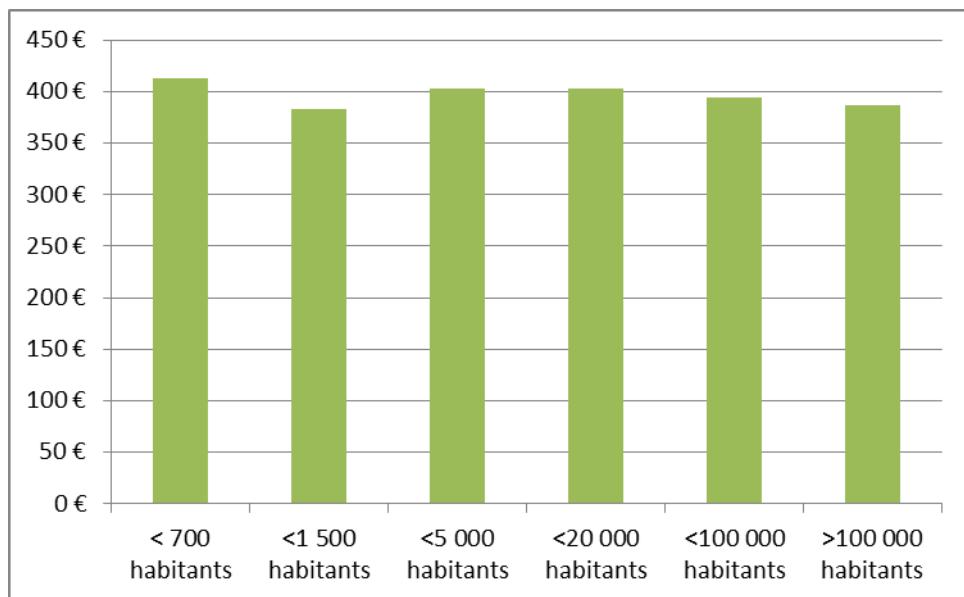
Les communes consacrent des dépenses d'investissement par habitant qui décroissent légèrement et de façon non constante avec leur population (cf. Tableau 27) :

- ♦ les communes de moins de 700 habitants engagent des dépenses d'investissement par habitant plus élevées de 7 % que les communes de plus de 100 000 habitants ;
- ♦ les communes de 700 habitants mises à part, l'amplitude maximale de dépense par habitant selon la strate de population de la commune ne dépasse pas 5 %.

¹⁰ Les évolutions étant calculées sur la période 2006 – 2013, les données utilisées rassemblent les dépenses de fonctionnement et d'équipement.

Annexe I

Graphique 11 : Dépenses d'investissement par habitant des communes ventilées par strate de population (données 2013)



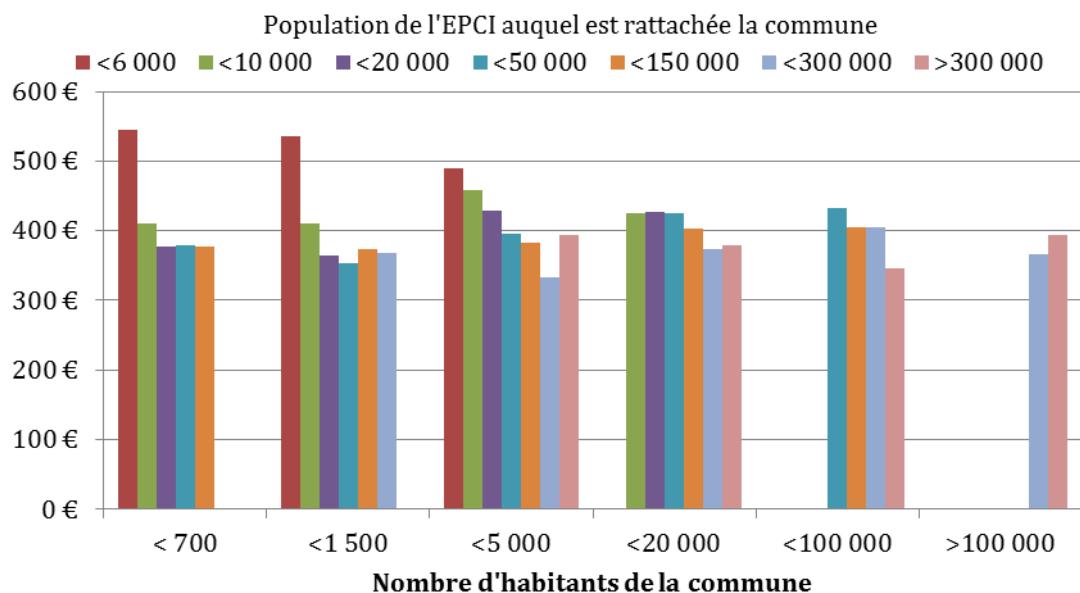
Source : DGFiP, données élémentaire de comptabilité par nature, Banatic, INSEE, calculs mission.

La strate de population de l'EPCI exerce en revanche une influence plus sensible sur les dépenses d'investissement (cf. Tableau 28): les dépenses par habitant des communes décroissent lorsqu'augmente la taille de leur EPCI d'appartenance. Ainsi, les dépenses d'investissement par habitant des communes situées dans des EPCI de plus de 150 000 habitants sont inférieures de 11 % à celles des communes appartenant à un EPCI de 6 000 à 10 000 habitants et de 29 % à celles des communes appartenant à un EPCI de moins de 6 000 habitants.

Cette diminution des dépenses d'investissement par habitant ne s'explique pas uniquement par le poids mécaniquement plus élevé des grandes villes au sein des EPCI très peuplés. Une analyse par strate de population des communes et des EPCI (cf. Tableau 29) confirme que pour toutes les strates de population des communes, les dépenses d'investissement par habitant se réduisent lorsqu'augmente la taille de l'EPCI. En particulier, les dépenses d'investissement par habitant des communes situées dans des EPCI de petite taille sont significativement plus élevées que celles des communes situées dans des EPCI moyennement ou fortement peuplés (cf. Graphique 12).

Annexe I

Graphique 12 : Dépenses d'investissement par habitant des communes, ventilées par strate de population de communes et des EPCI dont elles sont membres, données¹¹ 2013



Source : DGFiP, données élémentaire de comptabilité par nature, Banatic, INSEE, calculs mission.

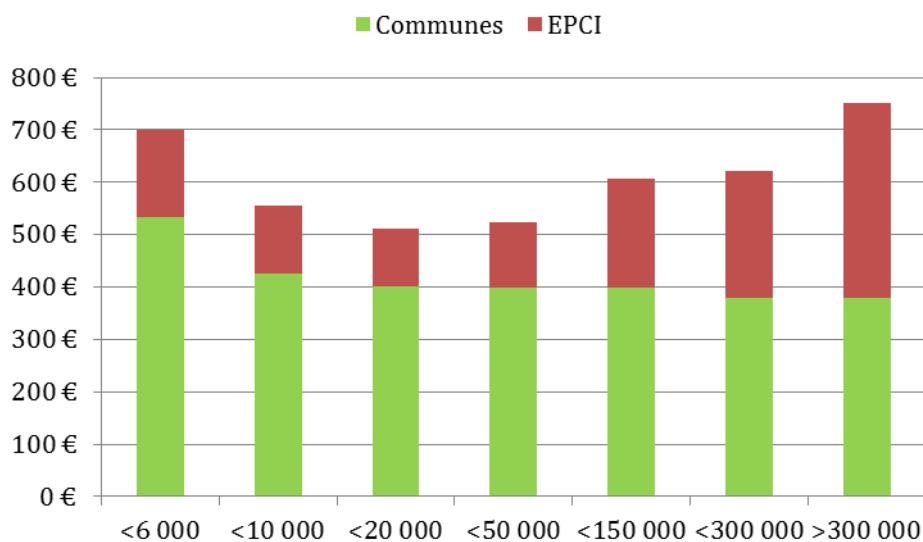
Cette évolution des dépenses est plus que compensée par les dépenses d'investissement par habitant assurée par les EPCI (cf. Tableau 28). En ajoutant les dépenses d'investissement par habitant assurées par les EPCI à celles assurées par les communes, celles-ci suivent une courbe en « U » en fonction de la population de l'EPCI :

- ◆ elles décroissent de 700 à 512 € par habitant dans les EPCI de moins de 6 000 habitants aux EPCI de moins de 20 000 habitants ;
- ◆ elles croissent de 523 à 751 € par habitant dans les EPCI de 50 000 habitants aux EPCI de plus de 300 000 habitants.

¹¹ Seules les strates présentant un nombre représentatif de communes et d'habitants ont été représentées, l'ensemble des données se trouvant dans le Tableau 29.

Annexe I

Graphique 13 : Dépenses d'investissement par habitant des communes et des EPCI ventilées par strate de population des EPCI, données 2013



Source : DGFIP, données élémentaire de comptabilité par nature, Banatic, INSEE, calculs mission.

Les dépenses d'investissement du bloc communal suivent donc une courbe en « U » selon la population de l'EPCI, principalement du fait de l'échelon communautaire. Cette courbe est néanmoins moins appuyée que celle relative aux dépenses de fonctionnement (cf. *infra*).

Annexe I

Tableau 27 : Dépenses d'investissement par habitant des communes en 2013, ventilées par strate de population des communes

Strate population de la commune	Nombre de communes concernées	Nombre d'habitants total des communes de la strate	Dépenses totales d'investissement par habitant (en €)
< 700 habitants	23 409	6 733 050	413
<1 500 habitants	6 349	6 458 894	383
<5 000 habitants	4 804	12 582 886	403
<20 000 habitants	1 623	14 745 772	403
<100 000 habitants	387	14 313 021	394
>100 000 habitants	40	7 769 917	387

Source : DGFiP, données élémentaire de comptabilité par nature, Banatic, INSEE, calculs mission.

Tableau 28 : Dépenses d'investissement par habitant des communes et des EPCI en 2013, ventilées par strate de population des EPCI d'appartenance

Strate population de l'EPCI	Nombre de communes concernées	Nombre d'habitants total des communes de la strate	Dépenses totales d'investissement par habitant (en €) effectuée par :		
			les communes	les EPCI	les communes et les EPCI
<6 000 habitants	5 205	1 697 250	534	166	700
<10 000 habitants	7 225	3 849 233	426	130	556
<20 000 habitants	10 003	8 455 039	401	111	512
<50 000 habitants	7 939	10 948 711	399	124	523
<150 000 habitants	4 610	17 254 082	399	207	606
<300 000 habitants	990	9 646 599	379	242	620
>300 000 habitants	640	10 752 626	379	372	751

Source : DGFiP, données élémentaire de comptabilité par nature, Banatic, INSEE, calculs mission.

Tableau 29 : Dépenses d'investissement par habitant des communes en 2013, ventilées par strate de population des communes et de leur EPCI d'appartenance

Strate population de la commune	Strate population de l'EPCI	Nombre de communes concernées	Dépenses totales d'investissement par habitant (en €)	Dépenses par habitant (en €) imputées sur le compte :		
				20 (immobilisations incorporelles)	21 (immobilisations corporelles)	23 (immobilisations en cours)
< 700 habitants	moyenne tout EPCI	23 409	413	20	169	224
	<6 000 habitants	4 639	545	27	205	313
	<10 000 habitants	5 726	411	19	170	223

Annexe I

Strate population de la commune	Strate population de l'EPCI	Nombre de communes concernées	Dépenses totales d'investissement par habitant (en €)	Dépenses par habitant (en €) imputées sur le compte :		
				20 (immobilisations incorporelles)	21 (immobilisations corporelles)	23 (immobilisations en cours)
	<20 000 habitants	6 724	377	20	159	198
	<50 000 habitants	4 522	380	18	162	200
	<150 000 habitants	1 616	378	19	156	202
	<300 000 habitants	133	499	16	152	331
	>300 000 habitants	49	888	31	175	682
<1 500 habitants	moyenne tout EPCI	6 349	383	18	133	232
	<6 000 habitants	435	536	26	161	349
	<10 000 habitants	959	410	19	138	253
	<20 000 habitants	1 895	364	16	134	214
	<50 000 habitants	1 677	354	17	123	214
	<150 00 habitants	1 124	374	19	131	223
	<300 00 habitants	176	368	16	127	224
	>300 000 habitants	83	446	17	163	266
<5 000 habitants	moyenne tout EPCI	4 804	403	17	125	261
	<6 000 habitants	131	490	16	164	309
	<10 000 habitants	526	458	18	133	307
	<20 000 habitants	1 179	428	18	128	282
	<50 000 habitants	1 302	395	17	127	252
	<150 000 habitants	1 147	382	17	117	248
	<300 000 habitants	334	334	13	118	204
	>300 000 habitants	185	394	17	131	246
<20 000 habitants	moyenne tout EPCI	1 623	403	21	122	260
	<10 000 habitants	14	425	11	164	250
	<20 000 habitants	205	427	21	127	280
	<50 000 habitants	415	425	21	123	281
	<150 000 habitants	520	403	23	123	257
	<300 000 habitants	249	373	17	107	249
	>300 000 habitants	220	379	23	127	229
<100 000 habitants	moyenne tout EPCI	387	394	32	119	243
	<50 000 habitants	23	433	29	153	251
	<150 000 habitants	202	405	31	122	252

Annexe I

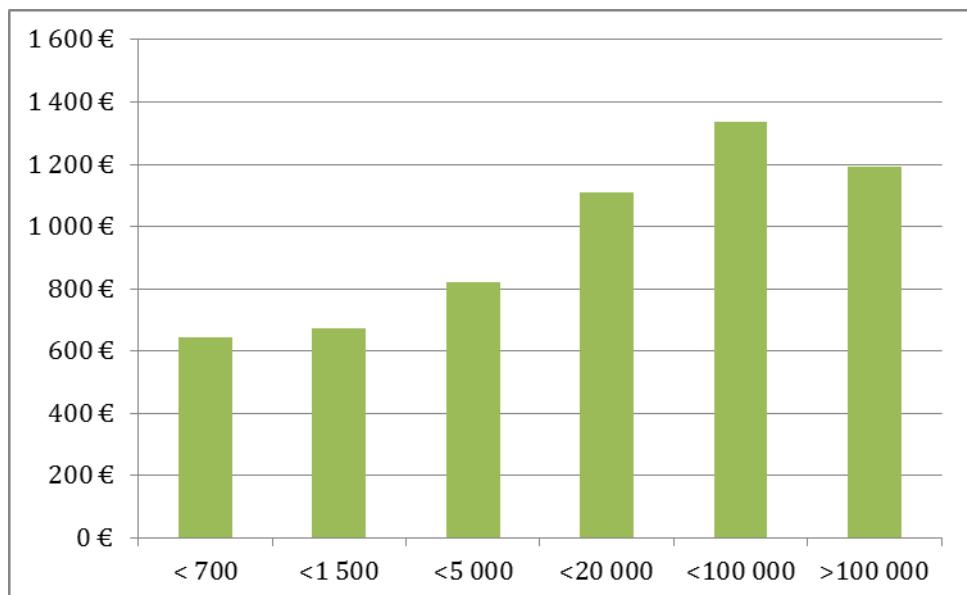
Strate population de la commune	Strate population de l'EPCI	Nombre de communes concernées	Dépenses totales d'investissement par habitant (en €)	Dépenses par habitant (en €) imputées sur le compte :		
				20 (immobilisations incorporelles)	21 (immobilisations corporelles)	23 (immobilisations en cours)
	<300 000 habitants	78	405	39	113	253
	>300 000 habitants	84	346	28	110	208
>100 000 habitants	moyenne tout EPCI	40	387	53	104	230
	<150 000 habitants	1	625	28	225	373
	<300 000 habitants	20	366	44	74	248
	>300 000 habitants	19	394	59	118	217

Source : DGFiP, données élémentaire de comptabilité par nature, Banatic, INSEE, calculs mission.

2.2. Les dépenses de fonctionnement par habitant croissent significativement avec la taille de la commune comme avec celle de l'EPCI

Les communes consacrent des dépenses de fonctionnement par habitant qui augmentent nettement avec leur population (cf. Tableau 30). Les dépenses de fonctionnement par habitant des communes de 20 000 à 100 000 habitants atteignent 208 % des dépenses par habitant engagées par les communes de moins de 700 habitants et 199 % de celles engagées par les communes de 700 à 1 500 habitants (cf. Graphique 14).

Graphique 14 : Dépenses de fonctionnement par habitant des communes ventilées par strate de population (données 2013)



Source : DGFiP, données élémentaire de comptabilité par nature, Banatic, INSEE, calculs mission.

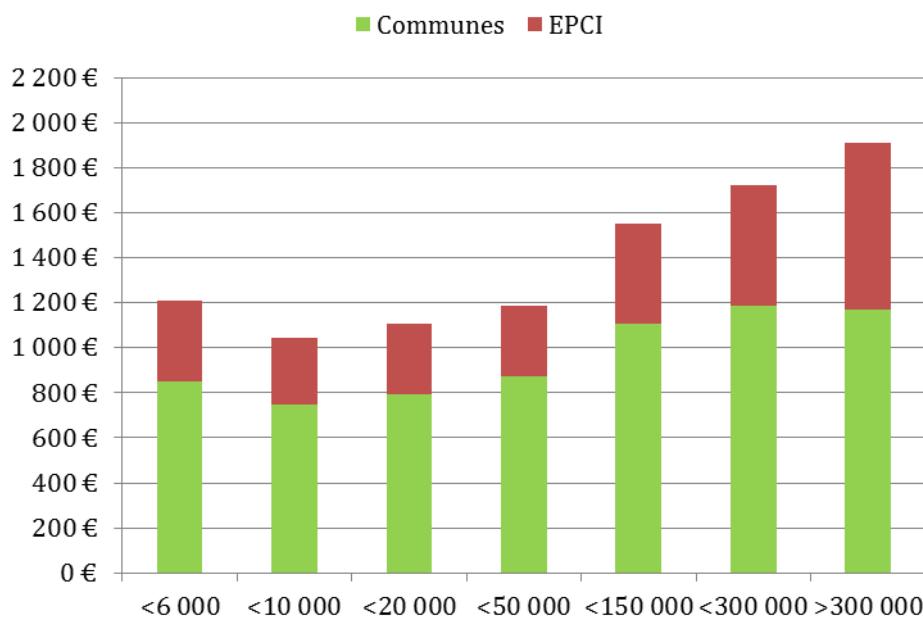
La strate de population de l'EPCI exerce une influence également sensible, quoique de moindre ampleur que celle de la taille de la commune, sur les dépenses de fonctionnement par habitant des communes (cf. Tableau 31). Elles s'élèvent à 853 € dans les EPCI de moins de 6 000 habitants, 747 € dans les EPCI de 6 000 à 10 000 habitants puis croissent continument pour atteindre 1 171 € dans les EPCI de plus de 300 000 habitants.

Les dépenses de fonctionnement par habitant des EPCI sont également croissantes avec la taille de l'EPCI, là encore hormis pour les EPCI de moins de 6 000 habitants qui s'établissent à un niveau relativement élevé. Ces dépenses passent de 355 € dans les EPCI de moins de 6 000 habitants à 298 € dans les EPCI de 6 000 à 10 000 habitants puis croissent continument pour atteindre 739 € dans les EPCI de plus de 300 000 habitants.

Par conséquent, les dépenses de fonctionnement par habitant du bloc communal varient fortement et positivement avec la population du bloc (cf. Tableau 31) : un bloc communal de plus de 300 000 habitants dépense pour son fonctionnement un montant par habitant supérieures de 83 % à un bloc communal dont la population est comprise entre 6 000 et 10 000 habitants, et supérieure de 58 % à un bloc rassemblant moins de 6 000 habitants.

Annexe I

Graphique 15 : Dépenses de fonctionnement par habitant des communes et des EPCI ventilées par strate de population des EPCI, données 2013



Source : DGFiP, données élémentaire de comptabilité par nature, Banatic, INSEE, calculs mission.

L'influence de la population du bloc communal sur les dépenses de fonctionnement par habitant est donc bien supérieure à celle qu'elle exerce sur les montants investis par habitant (cf. supra).

Annexe I

Tableau 30 : Dépenses de fonctionnement par habitant des communes en 2013, ventilées par strate de population des communes

Strate population de la commune	Nombre de communes concernées	Nombre d'habitants total des communes de la strate	Dépenses totales de fonctionnement par habitant (en €)
< 700 habitants	23 409	6 733 050	642
<1 500 habitants	6 349	6 458 894	671
<5 000 habitants	4 804	12 582 886	823
<20 000 habitants	1 623	14 745 772	1 111
<100 000 habitants	387	14 313 021	1 335
>100 000 habitants	40	7 769 917	1 192

Source : DGFiP, données élémentaire de comptabilité par nature, Banatic, INSEE, calculs mission.

Tableau 31 : Dépenses de fonctionnement par habitant des communes et des EPCI en 2013, ventilées par strate de population des EPCI d'appartenance

Strate population de l'EPCI	Nombre de communes concernées	Nombre d'habitants total des communes de la strate	Dépenses totales de fonctionnement par habitant (en €) effectuée par :		
			les communes	les EPCI	les communes et les EPCI
<6 000 habitants	5 205	1 697 250	853	355	1 207
<10 000 habitants	7 225	3 849 233	747	298	1 045
<20 000 habitants	10 003	8 455 039	796	309	1 105
<50 000 habitants	7 939	10 948 711	872	317	1 190
<150 000 habitants	4 610	17 254 082	1 109	443	1 552
<300 000 habitants	990	9 646 599	1 184	540	1 725
>300 000 habitants	640	10 752 626	1 171	739	1 910

Source : DGFiP, données élémentaire de comptabilité par nature, Banatic, INSEE, calculs mission.

Ainsi, la taille des communes affecte nettement les dépenses de fonctionnement, mais peu celles d'investissement.

La taille des EPCI affecte les dépenses de fonctionnement des EPCI, mais aussi celles des communes. Elle affecte également, dans une moindre mesure, les dépenses d'investissement.

Les dépenses d'investissement des blocs communaux varient dans des proportions bien moindres que leurs dépenses de fonctionnement.

ANNEXE II

Outils juridiques de mutualisation à la disposition des acteurs locaux

SOMMAIRE

1. UNE PALETTE COMPLEXE D'OUTILS DE MUTUALISATION A DISPOSITION DES ACTEURS DU BLOC COMMUNAL.....	2
1.1. Des possibilités de mise à disposition individuelle d'agents largement ouvertes mais lourdes à mettre en œuvre	4
1.2. Des mises à disposition de services suivant des régimes juridiques différents au sein des EPCI et des syndicats mixtes.....	5
1.2.1. <i>Mise à disposition (ascendante) de services de la commune, réservée au cas d'un transfert de compétences partiel</i>	6
1.2.2. <i>Mise à disposition (descendante) de services de l'EPCI présentant un intérêt « dans le cadre d'une bonne organisation des services ».....</i>	7
1.2.3. <i>Cas particulier de la mise à disposition (descendante) de services techniques d'une communauté urbaine au profit des communes membres qui en font la demande.....</i>	8
1.2.4. <i>Mise à disposition (ascendante ou descendante) entre un syndicat mixte et ses membres</i>	8
1.2.5. <i>Un régime juridique non unifié</i>	9
1.3. Des solutions de mutualisation réservées aux EPCI à fiscalité propre pouvant être réalisées en dehors des transferts de compétences.....	10
1.3.1. <i>Constitution de services communs, en dehors des compétences transférées.....</i>	12
1.3.2. <i>La mise en commun de moyens, en dehors de tout transfert de compétences.....</i>	14
1.3.3. <i>Conventions relatives à la création ou la gestion d'équipements ou de services</i>	14
1.3.4. <i>Délégation de compétence vers un EPCI à fiscalité propre</i>	15
1.4. Des modes de mutualisations entre EPCI qui ne sont pas ouverts aux communes : les prestations de services.....	15
1.5. Mutualisation par création d'établissements publics	16
1.5.1. <i>Syndicat intercommunal</i>	17
1.5.2. <i>Syndicat mixte</i>	18
1.5.3. <i>Agence départementale au service des collectivités territoriales</i>	18
1.6. Des mécanismes moins intégrateurs et ouverts à la coopération horizontale entre communes	18
1.6.1. <i>Entente</i>	19
1.6.2. <i>Groupements de commande</i>	20
1.6.3. <i>Mandat de maîtrise d'ouvrage publique</i>	21
1.6.4. <i>Cas particulier de l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme</i>	22
2. PLUSIEURS ELEMENTS INTERROGENT L'ADEQUATION DE CE CADRE JURIDIQUE AUX OBJECTIFS POURSUIVIS.....	23
2.1. La complexité du cadre juridique pèse, sans les empêcher, sur la réalisation de mutualisations	23
2.1.1. <i>Des facteurs de complexité qui s'additionnent et pèsent sur les projets</i>	23
2.1.2. <i>Une complexité qui ne dissuade cependant pas les acteurs de mutualiser</i>	26
2.2. Les écarts entre les pratiques et les dispositifs prévus par le législateur	26
2.2.1. <i>Des formes de mutualisation entre communes et EPCI à fiscalité propre qui ne se conforment pas au cadre prévu par le législateur</i>	26

2.2.2. <i>Des conventions de mutualisation qui présentent des fragilités</i>	27
2.2.3. <i>Facteurs explicatifs de ces écarts</i>	29
2.3. Des situations mal prises en compte.....	30
2.3.1. <i>L'étroitesse des possibilités de mutualisation entre communes</i>	30
2.3.2. <i>Des outils insuffisants pour mutualiser les services fonctionnels des établissements publics existants</i>	32
2.3.3. <i>L'étroitesse de la mutualisation ascendante</i>	33
2.4. Des incertitudes qui se dissipent quant à la compatibilité des mutualisations avec le droit de l'Union européenne.....	33
2.4.1. <i>Les assouplissements apportés par la jurisprudence européenne</i>	34
2.4.2. <i>Une adaptation du droit national</i>	36
2.4.3. <i>Des perspectives élargies avec l'adoption des nouvelles directives européennes sur les marchés publics et les concessions</i>	37
3. SIMPLIFIER LE CADRE JURIDIQUE POUR FAVORISER LA REALISATION DE PROJETS SANS FREINER L'INTEGRATION INTERCOMMUNALE	39
3.1. Offrir une meilleure lisibilité à la palette d'outils de mutualisations disponibles	39
3.2. Donner toute leur portée aux directives communautaires et tirer profit de leur adoption pour simplifier le cadre juridique relatif aux mutualisations.....	40
3.3. Etendre les possibilités de mutualisation infra-communautaires au sein de l'EPCI	41
3.4. Faciliter les mutualisations pouvant être mises en œuvre par un EPCI en dehors du périmètre communautaire.....	42
3.5. Simplifier les dispositions applicables aux services communs.....	42

Introduction

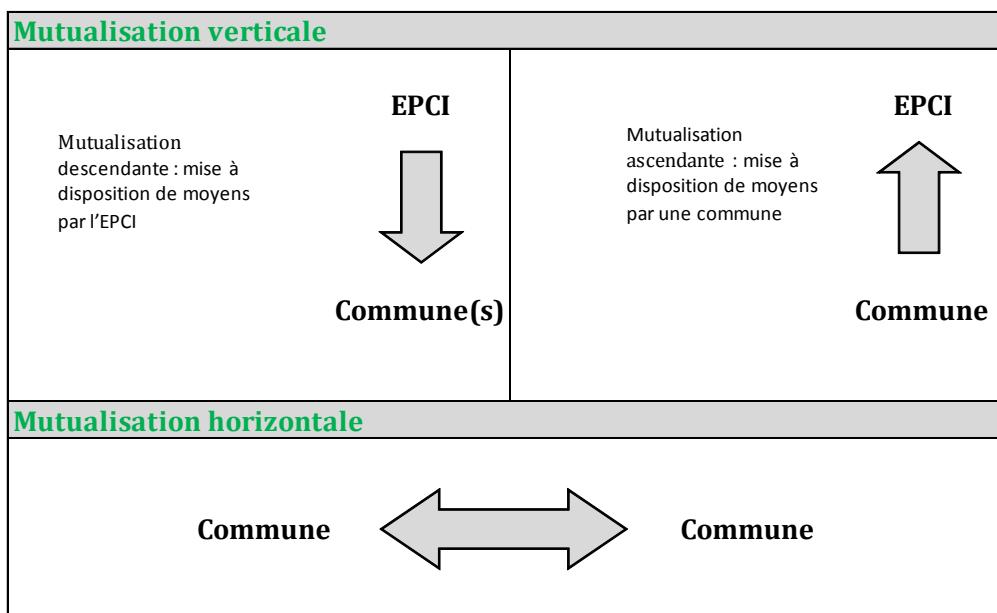
Il n'existe pas, dans le code général des collectivités territoriales (CGCT), de définition de la mutualisation. Elle consiste en la mise en commun de moyens entre différentes structures. Elle peut porter sur des moyens humains (mise à disposition de personnel), financiers (cofinancement, achat groupé) ou logistiques (mise à disposition de matériel, de locaux).

Au sein du bloc communal, la mutualisation peut concerner les communes entre elles, les communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre¹ mais aussi des établissements publics entre eux (par exemple un EPCI à fiscalité propre et un syndicat mixte ou un centre intercommunal d'action sociale - CIAS). Elle peut également dépasser le périmètre de l'EPCI à fiscalité propre pour intégrer d'autres acteurs (département et établissements publics au périmètre plus large notamment).

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 lorsque les services d'une commune sont mis à disposition de 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 : Les mutualisations



Source : Mission.

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) ;

¹ Communauté de communes (CC), communauté d'agglomération (CA), communauté urbaine (CU), syndicat d'agglomération nouvelle (SAN) ou métropole (ME).

- ◆ 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.

Les outils de mutualisation composent une panoplie complexe. Le législateur a en effet autorisé de nombreuses formes de mutualisation dont les régimes juridiques varient selon les acteurs ou les activités concernées. Les acteurs locaux ne disposent que rarement d'une vision d'ensemble des outils mis à leur disposition.

Dans certains territoires, la réalisation de mutualisations a devancé l'adoption de règles par le législateur. La mission a pu constater qu'un certain écart entre la pratique et le droit est toujours d'actualité, pour des raisons de pragmatisme ou de méconnaissance de ce droit complexe.

La réduction des risques associés à la question de la conformité au droit européen et la volonté de promouvoir les mutualisations appellent à simplifier cette boîte à outils.

1. Une palette complexe d'outils de mutualisation à disposition des acteurs du bloc communal

Pour permettre la réalisation de mutualisations mais aussi pour encadrer et sécuriser ces pratiques au regard du droit européen, le législateur a développé une large gamme d'outils permettant de réaliser des mutualisations au sein du bloc communal. Le nombre élevé de formules prévues ainsi que les subtilités de leurs régimes juridiques respectifs sont des facteurs de complexité pour les acteurs locaux.

Parmi les nombreux outils de mutualisation créés par le législateur, les trois les plus fréquemment mentionnés sont les mises à disposition de services, les services communs et la mise en commun de moyens.

Tableau 1 : Les trois types de mutualisation au sein des EPCI les mieux connus

Outil de mutualisation	Mise à disposition de service ascendante et descendante	Service commun	Mise en commun de moyens
Base juridique	Article L. 5211-4-1du CGCT	Article L. 5211-4-2 du CGCT	Article L. 5211-4-3 du CGCT
Condition de transfert de compétence vers l'EPCI	Dans le cadre d'un transfert de compétence des communes	En dehors des transferts de compétences des communes vers l'EPCI	En dehors des transferts de compétences
Participants à la mutualisation	EPCI² et une ou plusieurs de ses communes membres	EPCI à fiscalité propre et une ou plusieurs de ses communes membres	EPCI à fiscalité propre et ses communes membres
Description	<p>Mutualisation ascendante en cas de transfert de compétence partiel ET « dans le cadre d'une bonne organisation des services »: une commune peut conserver tout ou partie du service concerné par le transfert de compétences et mettre les agents à disposition de l'EPCI</p> <p>Mutualisation descendante : mise à disposition de services d'un EPCI à fiscalité propre au profit d'une ou de plusieurs de ses communes membres, « pour l'exercice de leurs compétences ».</p>	<p>Constitué entre un EPCI à fiscalité propre et ses communes pour l'exercice de missions opérationnelles ou de missions fonctionnelles limitativement énumérées</p> <p>OU entre un EPCI à fiscalité propre et un établissement public dont il est membre ou avec le centre intercommunal d'action sociale (CIAS) qui lui est rattaché pour « assurer des missions fonctionnelles » (loi MAPTAM).</p> <p>Gestion par l'EPCI ou « dans une métropole ou une communauté urbaine, un service commun peut être géré par la commune choisie par l'assemblée délibérante»</p>	Acquisition par un EPCI à fiscalité propre partagée avec ses communes membres

Source : Mission.

Toutefois, le panorama des modes de mutualisation au sein du bloc communal propose de nombreuses autres solutions. Ainsi, le législateur a prévu des mécanismes supplémentaires, réservés aux EPCI à fiscalité propre (création ou gestion d'équipements ou de services, délégation de compétence). Certains outils de mutualisation ne sont pas ouverts aux communes et ne concernent, au sein du bloc communal, que les EPCI. Certains modes de mutualisation prennent la forme de création d'établissements publics (syndicat intercommunal, syndicat mixte, agence départementale). Dans cette perspective, le transfert de compétence des communes vers un EPCI peut être analysé comme une mutualisation. À l'inverse, d'autres modes de mutualisation sont peu intégrateurs (entente, groupement de commande).

² Cet outil de mutualisation est ouvert à tous les EPCI (dont la liste est mentionnée à l'article L. 5210-1-1 du CGCT) : tant aux EPCI à fiscalité propre (communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines, syndicats d'agglomération nouvelle, métropoles) qu'aux autres EPCI (syndicats de communes).

1.1. Des possibilités de mise à disposition individuelle d'agents largement ouvertes mais lourdes à mettre en œuvre

La mise à disposition de personnel des communes est prévue par les articles 61 à 63 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Le fonctionnaire « *demeure dans son cadre d'emploi ou corps d'origine, est réputé y occuper un emploi, continue à percevoir la rémunération correspondante, mais [il] exerce ses fonctions hors du service où il a vocation à servir* ».

Elle est possible notamment auprès des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. Elle donne lieu à remboursement mais il peut être dérogé à cette règle notamment lorsque la mise à disposition intervient entre une collectivité territoriale et un établissement public administratif dont elle est membre ou qui lui est rattaché.

La mise à disposition constitue donc un outil de mutualisation (mise en commun d'agents) très largement ouvert tant en ce qui concerne les entités vers lesquelles les agents peuvent être mis à disposition que les missions auxquelles ils peuvent être affectés.

Toutefois, la mise à disposition individuelle doit répondre à un certain nombre de conditions qui rendent son application souvent lourde à gérer :

- ◆ elle ne peut avoir lieu qu'avec l'accord de l'agent concerné ;
- ◆ elle est réservée aux agents titulaires et non-titulaires en CDI et ne peut donc s'appliquer aux agents non-titulaires en CDD, ni aux stagiaires ;
- ◆ elle doit être prévue par une convention conclue entre l'administration d'origine et l'organisme d'accueil dont la conclusion intervient au terme d'un processus administratif relativement lourd :
 - l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement public d'origine doit être informé du contenu du projet de mise à disposition ;
 - le projet de convention est soumis à l'agent concerné (son contrôle ne peut porter que sur les missions qui lui sont confiées et les conditions d'emploi) ;
 - la commission administrative paritaire (CAP) compétente doit être saisie pour avis si la mise à disposition concerne un fonctionnaire (cette mesure ne s'applique pas pour les agents non titulaires) ;
 - l'autorité territoriale investie du pouvoir de nomination prend un arrêté motivé prononçant la mise à disposition de l'agent³ ;
 - cet arrêté et la convention de mise à disposition annexée doivent, dans certains cas⁴, être transmis au contrôle de légalité.
- ◆ la convention précise obligatoirement la nature des fonctions exercées, les conditions d'emploi de l'agent, les conditions de contrôle et d'évaluation de ses activités, les modalités de remboursement, le préavis prévu en cas de fin anticipée de la mise à disposition ;
- ◆ toute modification en cours de convention doit faire l'objet d'un avenant ;
- ◆ la durée de la mise à disposition est fixée dans l'arrêté qui la prévoit. Elle est prononcée pour une durée maximale de trois ans et peut être renouvelée par périodes ne pouvant excéder cette durée.

³ En application de l'article 1er du décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics administratifs locaux.

⁴ Lorsque la mise à disposition est prononcée auprès des organismes contribuant à la mise en œuvre d'une politique des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics administratifs.

Annexe II

La nécessité de mettre en œuvre cette procédure pour chaque agent concerné et de la renouveler tous les trois ans font de la mise à disposition individuelle **un outil peu adapté pour des mutualisations portant sur de nombreux agents.**

1.2. Des mises à disposition de services suivant des régimes juridiques différents au sein des EPCI et des syndicats mixtes

Le législateur a donc prévu la possibilité de réaliser des mises à dispositions de services. Au sein du bloc communal, différentes formules coexistent. Elles suivent des régimes juridiques différents, ce qui constitue un facteur de complexité.

Tableau 2 : Différents modes de mise à disposition de services

	EPCI			Certains syndicats mixtes
	Tous EPCI		Communautés urbaines	
Modalités de mutualisation	Mise à disposition descendante	Mise à disposition ascendante	Mise à disposition descendante	Mise à disposition descendante ou ascendante
Base juridique	III de l'article L. 5211-4-1 du CGCT	I et II de l'article L. 5211-4-1 du CGCT	Article L. 5215-30 du CGCT	Article L. 5721-9 du CGCT
Participants	EPCI et une ou plusieurs de ses communes membres	EPCI et une ou plusieurs de ses communes membres	Communauté urbaine (CU) et celles des communes membres qui en font la demande	Syndicat mixte et ses collectivités ou EPCI membres
Services concernés	Service de l'EPCI ayant fait l'objet d'un transfert de compétence	Service de la commune ayant fait l'objet d'un transfert de compétence	« Services techniques » de la CU	Service ayant fait l'objet d'un transfert de compétence
Conditions	Mise à disposition pour l'exercice des compétences des communes ET « lorsque cette mise à disposition présente un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services »	Transfert de compétence <u>partiel</u> vers l'EPCI ET « mise à disposition pour l'exercice des compétences transférées à l'EPCI » ET « dans le cadre d'une bonne organisation des services »	Domaines de compétence conservés par les communes	Syndicat mixte composé exclusivement de collectivités territoriales et d'EPCI ET mise à disposition pour l'exercice des compétences du bénéficiaire

Source : Mission.

1.2.1. Mise à disposition (ascendante) de services de la commune, réservée au cas d'un transfert de compétences partiel

En cas de transfert total d'une compétence à un EPCI, la commune membre doit, en application de l'article L. 5211-4-1 du CGCT, transférer à l'EPCI le service ou la partie de service chargé de la mise en œuvre de cette compétence.

C'est lorsque le transfert de compétence est partiel qu'apparaît le premier outil de mutualisation. La commune a en effet le choix entre deux options. Elle peut, comme dans le cas d'un transfert total, réaliser ce transfert de service. Elle peut également, en application de ce même article, conserver « *tout ou partie du service concerné par le transfert de compétences* », à raison du caractère partiel de ce dernier et « *dans le cadre d'une bonne organisation des services* ». Le II de l'article L. 5211-4-1 du CGCT prévoit que ces services « sont en tout ou partie mis à disposition de l'établissement public de coopération intercommunale auquel la commune adhère pour l'exercice des compétences de celui-ci ». C'est donc une obligation pour la commune (et non plus une simple faculté, comme avant la loi du 16 décembre 2010). Il s'agit d'une **mise à disposition ascendante**.

Cette forme de mutualisation est donc possible seulement lorsqu'une compétence a été partiellement transférée à l'EPCI (par exemple, dans le cadre d'un transfert de la voirie d'intérêt communautaire). Par voie de conséquence, **les services qui ne sont pas susceptibles de faire l'objet d'un transfert de compétence, tels que les services fonctionnels, sont exclus de ce dispositif**.

Les mises à disposition de service peuvent donc être réalisées dans des hypothèses plus circonscrites que les mises à disposition individuelles. En revanche, leur mise en œuvre est moins lourde :

- ◆ cette mise à disposition est de droit, l'accord préalable des agents n'est pas requis ;
- ◆ elle est prononcée sans limitation de durée, par dérogation aux dispositions de droit commun⁵.

Une convention conclue entre la ou les communes concernées et l'EPCI fixe les modalités de la mise à disposition et prévoit les conditions de remboursement par l'établissement public bénéficiaire de la mise à disposition des frais de fonctionnement du service. Les modalités de ce remboursement sont définies par décret. Ce dernier propose une méthode détaillée et complexe.

Encadré 1 : Modalités de remboursement

Le décret n° 2011-515 du 10 mai 2011, codifié à l'article D. 5211-16 du CGCT, précise les modalités de ce remboursement.

Le remboursement des frais occasionnés lors des partages de services s'effectue sur la base d'un « *coût unitaire de fonctionnement multiplié par le nombre d'unités de fonctionnement* ». La détermination du coût est assurée par la collectivité qui met à disposition le service.

L'article D. 5211-16 du CGCT prévoit que le « coût unitaire » intègre :

- les charges de personnel (régime indemnitaire compris) ;
- les fournitures (électricité, fournitures de bureau et informatiques, etc.) ;
- le coût de renouvellement des biens (un logiciel informatique par exemple en matière de ressources humaines) ;
- les contrats de services rattachés (maintenance, etc.) ;
- à l'exclusion de toute autre dépense non strictement liée au fonctionnement du service.

Ce « coût unitaire » est calculé à partir des dépenses des derniers comptes administratifs, actualisées des modifications prévisibles des conditions d'exercice de l'activité au vu du budget primitif de l'année. Ces dispositions sont importantes notamment dans l'hypothèse où un EPCI

⁵ Une durée de trois ans est prévue par l'article 3 du décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics administratifs locaux.

créerait un nouveau service et le mutualiserait directement avec ses communes membres. Le décret prévoit que « *le coût unitaire est porté à la connaissance des bénéficiaires de la mise à disposition de services, chaque année, avant la date d'adoption du budget. Pour l'année de signature de la convention, le coût unitaire est porté à la connaissance des bénéficiaires de la mise à disposition de services dans un délai de trois mois à compter de la signature de la convention* ». Un état annuel d'utilisation des services par chaque collectivité devra être établi et devra indiquer la liste des recours au service, convertis en « unités de fonctionnement ». Le remboursement s'effectue selon une périodicité fixée par la convention (dans la limite d'une année). À la demande de l'AdCF, la direction générale des collectivités locales (DGCL) du ministère de l'intérieur a précisé⁶ que : « *la notion d'unité de fonctionnement est une notion comptable permettant de facturer la prise en charge du fonctionnement d'un service par une entité bénéficiaire à son utilisation réelle du service mis à disposition. L'unité de fonctionnement peut donc être constituée par un service d'une commune ou d'un EPCI, ou par un seul agent. Il n'y a pas de définition juridique arrêtée en la matière, l'unité de fonctionnement regroupe l'ensemble des moyens qui sont mis en œuvre pour délivrer une prestation (unités d'œuvre)* ».

Source : Mission.

Ce type de mutualisation est connu des collectivités. L'enquête réalisée par la mission montre que, sur les 442 communes ayant répondu à la question, 56 déclarent mettre à disposition des services ou des agents à l'EPCI, soit seulement 12,7 %.

1.2.2. Mise à disposition (descendante) de services de l'EPCI présentant un intérêt « dans le cadre d'une bonne organisation des services »

De manière symétrique, le code général des collectivités territoriales prévoit, au III de son article L. 5211-4-1, que **les services d'un EPCI peuvent être, en tout ou partie, mis à disposition d'une ou plusieurs de ses communes membres** « pour l'exercice de leurs compétences, lorsque cette mise à disposition présente un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services ». Il s'agit d'une **mise à disposition descendante**.

Deux conditions doivent être respectées :

- ◆ les services mis à disposition par l'EPCI doivent être utilisés par la ou les communes « pour l'exercice de leurs compétences », ce qui semble exclure les services fonctionnels ;
- ◆ cette mise à disposition devra présenter « un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services ». La jurisprudence n'a pas eu l'occasion de se prononcer sur la portée de ce critère. L'exposé des motifs de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales donne à penser qu'il est fait référence aux économies d'échelle qui pourraient être dégagées grâce à cette réorganisation interne des services.

Comme dans le cas de la mise à disposition ascendante, une convention est conclue entre l'EPCI et chaque commune intéressée. Elle précise les modalités de la mise à disposition et détermine les conditions de remboursement des frais de fonctionnement du service par la commune bénéficiaire. Les modalités de ce remboursement sont définies par le même décret.

Ce mode de mutualisation est, comme le précédent, bien identifié par les acteurs du bloc communal et fait l'objet de mises en œuvre plus nombreuses. Ainsi, 56,8 % des communes qui ont répondu à l'enquête menée par la mission indiquent que l'EPCI dont elles sont membres met à leur disposition des effectifs ou des services.

⁶ Cette position est mentionnée dans la note juridique actualisée au 1^{er} mars 2012 intitulée « *La mutualisation des services après l'adoption de la loi « RCT » du 16 décembre 2010* », publiée sur le site Internet de l'AdCF.

1.2.3. Cas particulier de la mise à disposition (descendante) de services techniques d'une communauté urbaine au profit des communes membres qui en font la demande

Dans le domaine de la voirie, l'article L. 5215-30 du CGCT prévoit que les services techniques d'une communauté urbaine peuvent assurer l'entretien des voies conservées temporairement par les communes et renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de préciser les conditions dans lesquelles cette mutualisation de moyens doit intervenir. L'article R. 5215-18 du même code précise que l'entretien des voies comprend l'ensemble des travaux entrepris sur les voies existantes à l'exclusion de ceux relatifs à la création de voies nouvelles.

En application des dispositions du même article L. 5215-30 du CGCT, une communauté urbaine peut, dans les conditions fixées par délibération du conseil de communauté, mettre ses autres services techniques à la disposition de celles des communes qui en font la demande.

Le législateur a prévu que le maire adresse directement aux chefs de service mis à disposition toutes les instructions nécessaires à l'exécution des tâches qu'il confie à ces services. Il peut également donner délégation de signature aux chefs de ces services (par arrêté) pour l'exécution de ces missions, sous sa surveillance et sa responsabilité.

1.2.4. Mise à disposition (ascendante ou descendante) entre un syndicat mixte et ses membres

L'article L. 5721-9 du CGCT, prévoit que des mises à disposition de service ascendantes ou descendantes peuvent être réalisées entre :

- ◆ un syndicat mixte associant exclusivement des collectivités territoriales ou des collectivités territoriales et des EPCI ;
- ◆ et les collectivités ou établissements membres de ce syndicat mixte.

Ce mode de coopération est donc ouvert à toutes les collectivités territoriales, au-delà du bloc communal, membres du syndicat mixte ainsi qu'à tous les EPCI qui y participent.

Le législateur a précisé que cette mise à disposition n'est possible que pour l'exercice de leurs compétences. Cette rédaction semble donc exclure les services fonctionnels pour lesquels une mutualisation présenterait cependant un intérêt car il permettrait de réduire, en les mutualisant, les frais de fonctionnement de ces structures.

Le code dispose que la mise à disposition de service ascendante (des membres vers le syndicat mixte) peut être réalisée par dérogation à l'article L. 5721-6-1 du CGCT qui fixe, en cas de transfert de compétences à un syndicat mixte, le régime juridique applicable aux biens, équipements et services publics nécessaires à leur exercice.

À l'inverse des mises à disposition de services entre communes et EPCI, le législateur n'a pas réservé la mutualisation ascendante aux hypothèses dans lesquelles le transfert de compétence est partiel.

L'article L. 5721-9 du CGCT prévoit qu'une convention fixe les modalités de cette mise à disposition. Cette dernière doit préciser notamment les conditions de remboursement au syndicat mixte des frais de fonctionnement du service par la collectivité ou l'établissement bénéficiaire de la mise à disposition. Le législateur ne renvoie pas à un décret le soin de préciser les conditions dans lesquelles ce remboursement doit être opéré.

Enfin, comme dans les autres cas de mises à disposition de services, le maire ou le président de la collectivité ou de l'établissement public bénéficiaire de la mise à disposition peut adresser directement aux chefs de service mis à disposition « *toutes instructions nécessaires à l'exécution des tâches qu'il confie* » à ce service. Il contrôle l'exécution de ces tâches et peut également donner délégation de signature aux chefs de ces services (par arrêté) pour l'exécution de ces missions, sous sa surveillance et sa responsabilité.

1.2.5. Un régime juridique non unifié

Au total, en matière de mise à disposition de services, la palette offerte aux acteurs locaux ne suit pas un régime juridique homogène. Les modalités de mutualisations possibles ainsi que le degré de précision des règles qui les encadrent varient selon les acteurs qui prennent part à la mutualisation.

Pour les EPCI, les conditions sont plus strictes (la mise à disposition ascendante est limitée aux cas de transfert partiel de compétences) et le régime juridique plus contraignant (renvoi à un décret définissant les modalités de remboursement).

Tableau 3 : Régimes juridiques applicables aux mises à disposition de services

	EPCI			Certains syndicats mixtes
	Tous EPCI		Communautés urbaines	
Modalités de mutualisation	Mise à disposition descendante	Mise à disposition ascendante	Mise à disposition descendante	Mise à disposition descendante ou ascendante
Base juridique	III de l'article L. 5211-4-1 du CGCT	I et II de l'article L. 5211-4-1 du CGCT	Article L. 5215-30 du CGCT	Article L. 5721-9 du CGCT
Participants	EPCI et une ou plusieurs de ses communes membres	EPCI et une de ses communes membres	Communauté urbaine et celles des communes membres qui en font la demande	Syndicat mixte et ses collectivités ou EPCI membres
Contenu de la convention	Modalités de mise à disposition Conditions de remboursement par le bénéficiaire des frais de fonctionnement du service	Modalités de mise à disposition Conditions de remboursement par le bénéficiaire des frais de fonctionnement du service		Modalités de mise à disposition Conditions de remboursement par le bénéficiaire des frais de fonctionnement du service
Adoption de la convention	Consultation préalable des comités techniques compétents	Consultation préalable des comités techniques compétents		
Encadrement modalités de remboursement	Renvoi à un décret	Renvoi à un décret		

	EPCI		Certains syndicats mixtes
	Tous EPCI	Communautés urbaines	
Dispositions relatives aux agents	Les fonctionnaires territoriaux et agents territoriaux non titulaires sont de plein droit et sans limitation de durée mis à disposition à titre individuel	Les fonctionnaires territoriaux et agents territoriaux non titulaires sont de plein droit et sans limitation de durée mis à disposition à titre individuel	

Source : Mission.

Encadré 2 : Facteurs de complexité

Le législateur a prévu plusieurs types de mises à disposition de service, selon les acteurs concernés ou selon le type de service mutualisé.

Le régime juridique applicable à chacune de ces formules diffère, rendant ce panorama, déjà complexe, plus difficile à appréhender.

Enfin, l'article D. 5211-16 du CGCT qui définit les modalités de remboursement des mises à disposition de services (ascendantes ou descendantes) entre un EPCI et ses communes membres est très détaillé et mobilise des notions complexes pour les acteurs locaux (cf. la question de l'AdCF à la DGCL).

1.3. Des solutions de mutualisation réservées aux EPCI à fiscalité propre pouvant être réalisées en dehors des transferts de compétences

Le législateur a réservé quatre modalités de mutualisation aux EPCI à fiscalité propre qui peuvent être mis en œuvre en dehors des transferts de compétences⁷.

Tableau 4 : Outils de mutualisation réservés aux EPCI à fiscalité propre

Outil de mutualisation	Service commun	Mise en commun de moyens	Création ou gestion d'équipements ou de services	Délégation de compétence
Base juridique (CGCT)	Article L. 5211-4-2	Article L. 5211-4-3	Articles L. 5214-16-1, L. 5215-27 et L. 5216-7-1	Article L. 1111-8
Condition de transfert de compétence vers l'EPCI	En dehors des transferts de compétences des communes vers l'EPCI	En dehors des transferts de compétences	Equipements ou services relevant des attributions de l'entité qui confie cette mission à sa partenaire	Pas de condition de transfert de compétence
Participants	EPCI à fiscalité propre et ses communes membres	EPCI à fiscalité propre et ses communes membres	- communauté de commune et ses communes membres OU -communauté urbaine OU communauté d'agglomération et	une commune ET un EPCI à fiscalité propre OU une collectivité territoriale relevant d'une autre

⁷ En vertu du principe de spécialité, un EPCI n'a vocation à intervenir que dans le champ des compétences qui lui sont transférées (principe de spécialité matérielle) et uniquement dans les limites de son territoire (principe de spécialité territoriale). Ces dispositions législatives permettent des interventions en dehors de ces périmètres.

Annexe II

Outil de mutualisation	Service commun	Mise en commun de moyens	Création ou gestion d'équipements ou de services	Délégation de compétence
			ses communes membres ou ses groupements ou toute autre collectivité territoriale ou établissement public.	catégorie
Description	<p>Constitué entre un EPCI à fiscalité propre et ses communes pour l'exercice de missions opérationnelles ou de missions fonctionnelles limitativement énumérées</p> <p>OU entre un EPCI à fiscalité propre et un établissement public dont il est membre ou avec le centre intercommunal d'action sociale (CIAS) qui lui est rattaché pour « assurer des missions fonctionnelles » (loi MAPTAM).</p> <p>Gestion par l'EPCI ou « dans une métropole ou une communauté urbaine, un service commun peut être géré par la commune choisie par l'assemblée délibérante»</p>	<p>Acquisition par un EPCI à fiscalité propre partagée avec ses communes membres</p>	<p>Convention par laquelle</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'EPCI confie à l'un des participants OU - les autres participants confient à l'EPCI <p>la création ou la gestion d'équipements ou services</p>	<p>Les compétences déléguées sont exercées au nom et pour le compte de la collectivité délégante.</p> <p>Une convention fixe la durée et définit les objectifs à atteindre ainsi que les modalités du contrôle de l'autorité délégante sur l'autorité délégataire</p>
Sens de la mutualisation entre commune et EPCI	Descendant Sauf communauté urbaine et métropole	Descendant	Ascendant ou descendant	Descendant

Source : Mission.

1.3.1. Constitution de services communs, en dehors des compétences transférées

Ce mode de mutualisation, qui permet de formaliser des espaces de collaboration entre un EPCI à fiscalité propre et ses communes membres au-delà des compétences transférées, a été introduit par la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (dite « loi RCT »). L'article L. 5211-4-2 du CGCT prévoit qu'en dehors des compétences transférées, un EPCI à fiscalité propre et une ou plusieurs de ses communes membres peuvent se doter de services communs. Ce nouvel outil de mutualisation se substitue aux « services unifiés », avec un régime juridique différent.

La loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi MAPTAM) a sensiblement modifié les dispositions applicables aux services communs.

Tableau 5 : Apports de la loi °2014-58 du 27 janvier 2014

Apports de la loi MAPTAM au régime juridique des services communs	
La liste des entités avec lesquelles un EPCI à fiscalité propre peut créer un service commun a été complétée.	Alors que la loi RCT n'ouvrira cette possibilité qu'avec les communes membres de l'EPCI à fiscalité propre, ce dernier peut également en créer : <ul style="list-style-type: none"> - avec des établissements publics dont il est membre - ou avec le centre intercommunal d'action sociale (CIAS) qui lui est rattaché. Cette disposition a permis de légaliser les mutualisations déjà réalisées entre un certain nombre de communautés et de CIAS.
Les missions de ces services communs ont également été élargies.	La loi MAPTAM mentionne : <ul style="list-style-type: none"> - des missions opérationnelles ; - ou des missions fonctionnelles en matière de gestion administrative et financière, d'informatique, d'expertise juridique, d'expertise fonctionnelle et de gestion du personnel, à l'exception des missions confiées aux centres de gestion (par l'article 23 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984) pour les communes et établissements publics qui y obligatoirement affiliés en application des articles 15 et 16 de cette loi⁸ ; - ainsi que l'instruction des décisions prises par les maires au nom de la commune ou de l'Etat.
Le contenu de la convention a été précisé.	La loi RCT prévoyait que les effets de ces mises en commun devaient être réglés par convention après avis du ou des comités techniques compétents. La loi MAPTAM précise ces dispositions en prévoyant que cette convention doit comporter en annexe une fiche d'impact « <i>décrivant notamment les effets sur l'organisation et les conditions de travail, la rémunération et les droits acquis pour les agents</i> ». Cette loi a également précisé que : « <i>Les accords conclus sont annexés à la convention</i> ». Elle n'impose cependant pas l'intervention d'accords avec les syndicats préalablement à la signature de la convention (un amendement qui prévoyait une négociation préalable a été écarté lors des débats parlementaires).

⁸ Le II de cet article mentionne notamment l'organisation des concours de catégories A, B et C prévus à l'article 44 et des examens professionnels prévus aux articles 39 et 79 ainsi que l'établissement des listes d'aptitude en application des articles 39 et 44, la publicité des listes d'aptitude établies en application des articles 39 et 44, la publicité des créations et vacances d'emplois de catégories A, B et C, la publicité des tableaux d'avancement établis en application de l'article 79, le reclassement, selon les modalités prévues aux articles 81 à 86, des fonctionnaires devenus inaptes à l'exercice de leurs fonctions, de catégories A, B et C, l'aide aux fonctionnaires à la recherche d'un emploi après une période de disponibilité, le fonctionnement des conseils de discipline de recours prévus à l'article 90 bis, le fonctionnement des commissions administratives paritaires et des conseils de discipline dans les cas et conditions prévus à l'article 28, le fonctionnement des comités techniques dans les cas et conditions prévus à l'article 32, la gestion des décharges d'activité de service prévues à l'article 100, pour les collectivités territoriales et établissements publics employant moins de cinquante agents, les opérations liées aux autorisations spéciales d'absence dans le cas prévu au 1^o de l'article 59.

Annexe II

Apports de la loi MAPTAM au régime juridique des services communs	
	<p>La convention doit également déterminer le nombre de fonctionnaires et d'agents non titulaires territoriaux transférés dans ces services communs par les communes. Un avenant à la convention est donc nécessaire pour chaque évolution de périmètre. Enfin, les modalités de remboursement doivent être précisées par convention.</p> <p>La loi n'a pas prévu l'intervention d'un décret sur ce point, à la différence du régime applicable aux mises à dispositions de services au sein d'un EPCI.</p>
Les modalités de financement par imputation sur l'attribution de compensation sont prises en compte dans le calcul du coefficient d'intégration fiscale	<p>La loi RCT prévoyait que les effets de ces mises en commun pouvaient être pris en compte par imputation sur l'attribution de compensation prévue à l'article 1609 nonies C du code général des impôts qui est versée dans les EPCI à fiscalité professionnelle unique.</p> <p>La loi MAPTAM précise que, dans une telle hypothèse, le calcul du coefficient d'intégration fiscale prévu à l'article L. 5211-30 du CGCT, qui est utilisé pour la répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF), prend en compte cette imputation.</p>
La liste des entités pouvant gérer un service commun a été étendue.	<p>En application de la loi RCT, ces services communs devaient être gérés par l'EPCI.</p> <p>La loi MAPTAM introduit une dérogation à ce principe en prévoyant que : « dans une métropole ou une communauté urbaine, un service commun peut être géré par la commune choisie par l'assemblée délibérante ».</p>
Les dispositions relatives aux agents ont été revues.	<p>La loi RTC prévoyait une mise à disposition de l'EPCI des agents communaux travaillant (en totalité ou en partie) dans ces services communs.</p> <p>La loi MAPTAM prévoit le transfert à l'intercommunalité ou à la commune chargée du service commun des agents exerçant la totalité de leurs fonctions au sein de ce service. Ce transfert interviendra de plein droit, après avis, selon le cas, de la commission administrative paritaire ou de la commission consultative paritaire compétente. Nombre de communes reconnaissaient que le système issu de la loi RCT était difficile à mettre en œuvre.</p> <p>Comme le prévoyait déjà la loi RCT, ces agents conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable ainsi que, à titre individuel, les avantages acquis en application du troisième alinéa de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.</p> <p>Le personnel des services communs est placé sous l'autorité fonctionnelle du maire ou sous celle du président de l'EPCI, en fonction de la mission réalisée. Ces autorités peuvent donner délégation de signature au chef du service commun pour l'exécution des missions qui lui sont confiées.</p> <p>La loi MAPTAM a supprimé les dispositions de l'article L. 5211-4-2 du CGCT qui mentionnaient les fonctionnaires et agents non titulaires qui remplissent en partie leurs fonctions dans un service ou une partie de service mis en commun et prévoyaient leur mise à disposition de l'EPCI pour le temps de travail consacré au service commun.</p>

Source : Mission.

Ce troisième outil de mutualisation est, comme les précédents, bien identifié par les acteurs locaux. Toutefois, son régime juridique soulève de multiples questions qui complexifient son appropriation.

Encadré 3 : Facteurs de complexité

Le régime juridique applicable à ce type de mutualisation se distingue sur plusieurs points de celui des mises à disposition de services, rendant plus confus pour les acteurs le panorama des deux outils de mutualisation les plus connus.

- Depuis l'adoption de la loi MAPTAM, le CGCT prévoit, à son article L. 5211-4-2, des dispositions qui ne s'appliquent pas aux mises à disposition, en particulier l'annexion à la convention d'une **fiche d'impact** « décrivant notamment les effets sur l'organisation et les conditions de travail, la rémunération et les droits acquis pour les agents ».
- En revanche, le législateur n'a pas prévu l'intervention d'un décret sur les modalités de remboursement, à la différence du régime applicable aux mises à disposition de services.

Par ailleurs, certaines dispositions peuvent freiner le développement de services communs. L'article L. 5211-4-2 du CGCT détaille une liste fermée des **missions fonctionnelles** qui peuvent être réalisées par un service commun. Cette liste n'est cependant pas exhaustive et omet certains services support, comme la communication, les services d'entretien des bâtiments municipaux et communautaires ou bien encore les services gérant l'entretien du parc automobile. Le cabinet des exécutifs n'est pas mentionné alors qu'il peut être pertinent de la mutualiser lorsqu'un maire est président de l'EPCI.

L'absence de certaines mentions, alors que l'article est précis, soulève des interrogations. Ainsi, le silence gardé par l'article L. 5211-4-2 sur les modalités de **mise à disposition des agents qui ne remplissent pas en totalité leurs fonctions dans un service ou une partie de service mis en commun**, conduit les acteurs à s'interroger sur les solutions à retenir, notamment sur la nécessité de mettre en œuvre des mises à disposition individuelles, conformément aux dispositions de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984.

La loi MAPTAM a prévu qu'**un service commun peut être géré par la commune choisie par l'assemblée délibérante dans une métropole ou une communauté urbaine**. Dans les autres EPCI à fiscalité propre, il doit être géré par l'EPCI : cette différence de traitement suscite des interrogations sur sa pertinence.

1.3.2. La mise en commun de moyens, en dehors de tout transfert de compétences

L'article L. 5211-4-3 du CGCT, introduit par la loi RTC du 16 décembre 2010, prévoit également la possibilité, pour un EPCI à fiscalité propre de se doter de biens qu'il partage avec ses communes membres.

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

Cette mutualisation de moyens est placée sous la responsabilité de l'EPCI. Elle permet d'accomplir des actions qui se situent, comme dans le cas des services communs, en dehors de tout transfert de compétence de la part des communes.

1.3.3. Conventions relatives à la création ou la gestion d'équipements ou de services

Le code général des collectivités territoriales (CGCT) permet également, à son article L. 5214-16-1, aux communautés de communes de conclure une convention avec leurs communes membres par laquelle l'une d'elles confie à l'autre la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de ses attributions.

Pour les communautés urbaines et les communautés d'agglomération, cette possibilité est étendue, en application des articles L. 5215-27 et L. 5216-7-1 du CGCT, au-delà des seules communes membres, à leurs groupements ou à toute autre collectivité territoriale ou établissement public.

Encadré 4 : Facteurs de complexité

Ces dispositions n'ont pas le même périmètre pour les communautés de communes, d'une part, et les communautés urbaines et communautés d'agglomération, d'autre part. Pour ces dernières, les groupements dont elles sont membres ou toute autre collectivité territoriale ou établissement public peut se joindre à la mutualisation

1.3.4. Délégation de compétence vers un EPCI à fiscalité propre

L'article L. 1111-8 du CGCT prévoit qu'une collectivité territoriale peut déléguer à un EPCI à fiscalité propre une compétence dont elle est attributaire. Cette délégation peut également intervenir au profit d'une collectivité territoriale relevant d'une autre catégorie, ce qui exclut la délégation de compétences entre communes.

Les compétences déléguées en application de cet article sont exercées au nom et pour le compte de la collectivité territoriale délégante. Le CGCT précise que cette délégation est régie par une convention qui en fixe la durée et qui définit les objectifs à atteindre ainsi que les modalités du contrôle de l'autorité délégante sur l'autorité délégataire.

Ces dispositions sont peu mises en œuvre par les communes, en raison notamment d'une réticence à confier la mise en œuvre d'une compétence à une autre entité.

Encadré 5 : Facteurs de complexité

Ces dispositions excluent expressément les délégations de compétences entre communes.

1.4. Des modes de mutualisations entre EPCI qui ne sont pas ouverts aux communes : les prestations de services

Le CGCT prévoit également un mécanisme de mutualisations qui peut être mis en œuvre au sein du bloc communal, entre EPCI, mais sans prévoir une application aux communes.

Ainsi, l'article L. 5111-1 du CGCT, introduit par la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010, prévoit la possibilité, pour les EPCI, de conclure entre eux des conventions ayant pour objet la réalisation de prestations de services. Cet article précise que ces conventions peuvent également être signées entre les départements, les régions, leurs établissements publics, leurs groupements⁹ et les syndicats mixtes.

Les communes, qui ne sont pas mentionnées dans cette liste, sont donc exclues de ce mode de mutualisation.

Tableau 6 : Prestations de service

Outil de mutualisation	Prestations de services
Article du CGCT	L. 5111-1
Condition de transfert de compétence vers l'EPCI	Service fonctionnel ou compétence de l'EPCI bénéficiaire
Participants à la mutualisation	EPCI entre eux
Description	Conventions ayant pour objet la réalisation de prestations de services

Source : Mission.

⁹ Cet article précise que : « forment la catégorie des groupements de collectivités territoriales les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes, les pôles métropolitains, les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux, les agences départementales, les institutions ou organismes interdépartementaux et les ententes interrégionales. »

Annexe II

Afin d'assurer le respect du droit européen de la commande publique, cet article du CGCT dispose que ces conventions ne sont pas soumises aux obligations de mise en concurrence et de publicité dans deux hypothèses :

- ♦ lorsque les prestations qu'elles réalisent portent sur des services non économiques d'intérêt général au sens du droit de l'Union européenne ;
- ♦ ou lorsque, portant sur d'autres missions d'intérêt public, les prestations sont appelées à s'effectuer dans les conditions prévues à l'article L. 5111-1-1 du CGCT :
 - mise à disposition du service et des équipements d'un des cocontractants à la convention au profit d'un autre de ces cocontractants (avec remboursement, par le bénéficiaire de la mise à disposition du service, des frais de fonctionnement lui incombant) ;
 - ou regroupement des services et équipements existants de chaque cocontractant à la convention au sein d'un service unifié relevant d'un seul de ces cocontractants (avec remboursement des dépenses engagées par le service unifié pour le compte des cocontractants de la convention).

Le personnel du service mis à disposition ou du service unifié est placé sous l'autorité fonctionnelle de l'autorité administrative pour laquelle il exerce sa mission.

Les EPCI participant à la mutualisation doivent y être explicitement habilités (par une habilitation législative générale ou par leurs statuts). La prestation de service doit présenter un lien avec les compétences transférées à chaque établissement. L'habilitation doit mentionner un ou plusieurs objets clairement énoncés, dans un ou plusieurs domaines bien définis et préciser le champ territorial de l'autorisation de conventionner donnée à l'EPCI.

1.5. Mutualisation par création d'établissements publics

La mise en commun de moyens peut également être réalisée par la création d'établissements publics par les acteurs du bloc communal. Ces formules permettent de réaliser des actions en commun et peuvent faciliter la maîtrise des coûts (mise à profit d'économies d'échelle, gains achat sur des marchés massifiés, etc.).

Toutefois, ils présentent l'inconvénient de devoir créer une nouvelle personne morale, générant ainsi des coûts de fonctionnement.

Dans cette perspective, les EPCI à fiscalité propre constituent eux aussi une forme de mutualisation.

Tableau 6 : Principales structures de coopération

Outil de mutualisation	Syndicat intercommunal	Syndicat mixte	Agence départementale
Base juridique	Article L. 5212-1 du CGCT	Articles L. 5721-2 et L. 5721-9du CGCT	Article L. 5511-1du CGCT
Participants à la mutualisation	Communes	Institutions d'utilité commune interrégionales, régions, ententes ou institutions interdépartementales, départements, établissements publics de coopération intercommunale, communes, syndicats mixtes , chambres de commerce et d'industrie territoriales, d'agriculture, de métiers et autres établissements publics	Le département, des communes et des établissements publics intercommunaux
Description	<p>Association de communes « en vue d'œuvres ou de services d'intérêt intercommunal »</p> <p>Deux formules : syndicat à vocation unique (SIVU) et syndicat à vocation multiple (SIVOM)</p> <p>Possibilité de constituer des syndicats à la carte</p>	<p>Création en vue d'œuvres ou de services présentant une utilité pour chacune de ces personnes</p>	L'agence est chargée d'apporter, aux collectivités territoriales et aux établissements publics intercommunaux du département qui le demandent, une assistance d'ordre technique, juridique ou financier.

Source : Mission.

1.5.1. Syndicat intercommunal

La mutualisation peut s'effectuer à travers la réalisation d'un syndicat intercommunal. Il s'agit de la structure la plus souple en matière de coopération intercommunale. C'est aussi une des plus anciennes puisqu'elle a été créée par la loi du 22 mars 1890 sur les syndicats de communes. Cet établissement associe des communes « en vue d'œuvres ou de services d'intérêt intercommunal » (article L. 5212-1 du CGCT).

Les syndicats de communes se divisent en deux catégories : les syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU) et les syndicats intercommunaux à vocations multiples (SIVOM).

La constitution des syndicats à la carte a été autorisée par la loi n°88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation (codifiée aux articles L. 5212-16 et L. 5212-17 du CGCT). Le fonctionnement à la carte doit être inscrit dans les statuts.

Le CGCT dispose que, dans ce cas, la décision d'institution ou une décision modificative détermine la liste des communes membres du syndicat, la liste des compétences que le syndicat peut exercer et les conditions dans lesquelles chaque commune membre transfère au syndicat tout ou partie des compétences que celui-ci est habilité à exercer.

Le syndicat exerce chacune de ses compétences dans les limites du territoire des communes lui ayant délégué cette compétence.

Enfin, chaque commune supporte obligatoirement, dans les conditions fixées par la décision d'institution, les dépenses correspondant aux compétences qu'elle a transférées au syndicat ainsi qu'une part des dépenses d'administration générale

1.5.2. Syndicat mixte

Lorsque d'autres partenaires souhaitent participer à la mutualisation, notamment des EPCI, c'est un syndicat mixte qui peut être créé.

En application de l'article L. 5721-2 du CGCT, une telle structure peut associer, « en vue d'œuvres ou de services présentant une utilité pour chacune de ces personnes », des institutions d'utilité commune interrégionales, des régions, des ententes ou des institutions interdépartementales, des départements, des établissements publics de coopération intercommunale, des communes, des syndicats mixtes, des chambres de commerce et d'industrie territoriales, d'agriculture, de métiers et d'autres établissements publics.

1.5.3. Agence départementale au service des collectivités territoriales

L'article L. 5511-1 du CGCT, introduit par la loi n°96-142 du 21 février 1996, prévoit que le département, des communes et des établissements publics intercommunaux peuvent créer entre eux un établissement public dénommé agence départementale.

Cette agence est chargée d'apporter aux collectivités territoriales et aux établissements publics intercommunaux du département qui le demandent, une assistance d'ordre technique, juridique ou financier.

13 % des communes qui ont répondu à l'enquête réalisée par la mission déclarent utiliser les services d'une agence technique départementale.

1.6. Des mécanismes moins intégrateurs et ouverts à la coopération horizontale entre communes

Le législateur a créé des formules de mutualisation qui permettent de partager des coûts ou de mettre en commun des moyens sans nécessiter la création d'une personne morale.

Tableau 7 : Outils de coopération ponctuelle entre communes

Outil de mutualisation	Entente	Groupements de commande	Mandat de maîtrise d'œuvre publique
Base juridique	Articles L. 5221-1 et L. 5221-2 du CGCT	Article 8 du code des marchés publics	Loi n°85-704 du 12 juillet 1985, dite « loi MOP »
Participants à la mutualisation	Communes, EPCI ou syndicats mixtes	Acheteurs publics personnes publiques non soumises au code des marchés publics (EPIC) ou même personnes privées	Les collectivités territoriales, leurs établissements publics, les établissements publics d'aménagement de ville nouvelle créés en application de l'article L. 321-1 du code de l'urbanisme, leurs groupements ainsi que les syndicats mixtes visés à l'article L. 166-1 du code des communes (notamment)
Objet	Traiter d'objets d'utilité communale ou intercommunale compris dans leurs attributions et qui intéressent tous les participants. Possibilité d'adopter des conventions à l'effet d'entreprendre ou de conserver à frais communs des ouvrages ou des institutions d'utilité commune. La coopération reste conventionnelle (pas de création d'établissement public).	Passer un marché public de manière groupée.	Confier à un mandataire le soin de réaliser en son nom et pour son compte des missions de maîtrise d'ouvrage publique relatives à une opération relevant de sa compétence.

Source : Mission.

1.6.1. Entente

En application de l'article L. 5221-1 du CGCT¹⁰, deux ou plusieurs conseils municipaux, organes délibérants d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ou de syndicats mixtes peuvent provoquer entre eux, par l'entremise de leurs maires ou présidents, une entente. Cette dernière doit porter sur des objets d'utilité communale ou intercommunale. Ces objets doivent être compris dans les attributions de chacun de ses membres et les intéresser tous.

Il s'agit du mode de mutualisation le plus ancien puisqu'il est issu de la loi sur les conseils généraux de 1884. Il semble connaître aujourd'hui un regain d'intérêt.

Les questions d'intérêt commun sont débattues dans des « conférences » où chaque conseil municipal et organe délibérant des établissements publics de coopération intercommunale ou des syndicats mixtes participants est représenté par une commission spéciale nommée à cet effet et composée de trois membres désignés au scrutin secret.

¹⁰ Cet article ne s'applique pas dans les départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin. La loi n°2004-809 du 13 décembre 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ne le prévoit pas.

Annexe II

L'entente peut porter tant sur des opérations d'investissement que sur l'entretien d'ouvrages existants. Le CGCT précise en effet que ses membres peuvent conclure entre eux des conventions « à l'effet d'entreprendre ou de conserver à frais communs des ouvrages ou des institutions d'utilité commune ».

L'entente se caractérise par le volontariat et l'unanimité. Elle est créée par l'accord de chacun des organes délibérants de ses membres. Aucune intervention du préfet n'est nécessaire.

Toutefois, les décisions prises dans le cadre d'une entente ne sont exécutoires qu'après avoir été ratifiées par tous les conseils municipaux, organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale ou des syndicats mixtes intéressés.

La mise en place d'une conférence ne fait pas de l'entente une personne morale. Elle reste un contrat entre les communes, EPCI ou syndicats mixtes qui y adhèrent.

L'entente ne dispose donc pas de budget ni de personnel. Il ne lui est, par exemple, pas possible de créer un service commun, même en accueillant des personnels mis à disposition, ou de se doter d'équipements ou encore de conclure un marché public.

L'entente a connu un regain d'intérêt. Certains acteurs locaux y voient un moyen de répondre aux difficultés d'organisation en cas de compétences à géométrie variable dans le cadre de fusions ou d'élargissement d'EPCI.

En l'absence de personnalité morale, l'entente ne peut pas non plus être considérée comme responsable d'un service public. Comme le souligne une réponse à une question ministérielle¹¹ : « *Il n'est [...] pas possible, pour deux communes, de conclure une convention d'entente au sens de l'article L. 5221-2 du CGCT puis, sur ce fondement, de passer une délégation de service public* ». Si tel est leur objectif, elles doivent se regrouper au sein d'un EPCI et transférer cette compétence à ce dernier qui pourra ensuite décider d'exploiter ce service public dans le cadre d'une concession.

Encadré 6 : Facteurs de complexité

Si l'entente est un outil simple à créer, elle requiert des décisions à l'unanimité de ses membres.
De plus, chacune des décisions prises dans ce cadre doit, pour devenir exécutoire, être validée par chacun de ses membres.
Enfin, elle ne dispose pas de la personnalité morale et ne peut avoir ni budget ni personnel

1.6.2. Groupements de commande

Les groupements de commande, prévus à l'article 8 du code des marchés publics, permettent aux acheteurs publics¹² de regrouper leurs achats et de réaliser ainsi des économies d'échelle¹³. Ils peuvent être mis en œuvre pour tous les types de marchés, à l'exception des marchés de travaux pour lesquels un mandat de maîtrise d'ouvrage publique est plus adapté.

Les seuils à prendre en compte sont ceux qui sont applicables aux marchés et accords-cadres des collectivités territoriales, à l'exception des cas où un service de l'État ou un EPIC est membre du groupement et où les seuils applicables à l'État doivent être retenus.

¹¹ QE de Jean-Louis Masson, n°11489, JO du Sénat du 5 juin 2014.

¹² Des personnes publiques non soumises au code des marchés publics (notamment des EPIC) ou même des personnes privées peuvent adhérer à un tel groupement. Elles doivent cependant se soumettre aux règles de la commande publique.

¹³ Circulaire du 14 février 2012 relative au guide de bonnes pratiques en matière de marchés publics.

Les membres du groupement doivent adopter une convention constitutive qui définit les modalités de fonctionnement du groupement et décrit les caractéristiques des prestations à acquérir. Cette convention désigne, parmi les membres du groupement, un pouvoir adjudicateur qui se voit confier une fonction de coordonnateur dont la teneur, prévue dans la convention constitutive du groupement, peut varier.

Deux délibérations de l'assemblée délibérante de chacun des partenaires sont nécessaires :

- ◆ la première autorise l'exécutif à signer la convention constitutive du groupement ;
- ◆ la seconde l'autorise à conclure le marché avec l'attributaire choisi (sauf dans l'hypothèse où une délégation a été consentie à l'exécutif en application de l'article L. 2122-22 du CGCT).

Le coordonnateur met en œuvre les procédures de sélection des attributaires du marché conformément aux stipulations de la convention constitutive.

Le code des marchés publics précise qu'une commission d'appel d'offres doit être désignée. Deux exceptions sont prévues dans l'hypothèse où :

- ◆ la commission d'appel d'offres du coordonnateur est désignée comme commission du groupement ;
- ◆ le groupement n'a vocation qu'à passer un marché à procédure adaptée (les modalités d'attribution du marché devront dans ce cas être précisées dans la convention constitutive du groupement commande publique ou du groupement d'achats).

Chaque membre du groupement signe ensuite les marchés correspondant à ses besoins. Lorsque la convention le prévoit, le coordonnateur peut signer et exécuter les marchés pour les membres du groupement.

À l'occasion de ses déplacements, la mission a relevé de très nombreux cas de groupements de commandes. Les acteurs rencontrés soulignent l'intérêt de cette formule pour réaliser des économies. Une estimation de 20% d'économies a été mentionnée lors de certains entretiens conduits par la mission sans qu'elle soit étayée par des études précises.

Dans le cadre de l'enquête effectué par la mission auprès des communes et EPCI, 36 % des communes déclarent participer à un groupement de commande.

Encadré 7 : Facteurs de complexité

Une des lourdeurs de ce dispositif tient à l'obligation d'obtenir une délibération des toutes les communes participantes pour autoriser chaque exécutif à signer la convention constitutive du groupement.

1.6.3. Mandat de maîtrise d'ouvrage publique

Le mandat de maîtrise d'ouvrage public constitue un autre mode de mutualisation sans création de structure ad hoc et qui peut être mis en œuvre notamment entre deux communes.

En application de la loi n°85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, dite loi « MOP », un maître d'ouvrage public¹⁴ peut confier à un mandataire¹⁵ (de droit public ou privé) le soin de réaliser en son nom et pour son compte des missions de maîtrise d'ouvrage public relatives à une opération relevant de sa compétence.

¹⁴ Figurant parmi ceux mentionnés à l'article 1^{er} de cette loi.

¹⁵ L'ordonnance n° 2004-566 du 17 juin 2004 a supprimé, à l'article 4 de la loi MOP, la liste des catégories de personnes admises à conclure un mandat de maîtrise d'ouvrage publique. Toute personne publique ou privée (à

Dans le champ local, cette option est ouverte par l'article 1^{er} de la loi « MOP » aux collectivités territoriales, à leurs établissements publics, aux établissements publics d'aménagement de ville nouvelle créés en application de l'article L. 321-1 du code de l'urbanisme, à leurs groupements ainsi qu'aux syndicats mixtes.

Ainsi, une commune peut confier un tel mandat à une autre commune ou bien à un EPCI à fiscalité propre. De même, un EPCI peut désigner une de ses communes membres comme mandataire pour réaliser un projet d'intérêt communautaire.

Pour se voir confier un rôle de mandataire, l'EPCI à fiscalité propre doit remplir un certain nombre de conditions. En vertu du principe de spécialité, l'intervention, par voie de mandat, de l'EPCI doit pouvoir se fonder sur une habilitation statutaire¹⁶. De plus, il est généralement rappelé que « *l'activité d'un groupement, par voie de mandat, doit constituer une activité accessoire par rapport à son activité exercée par transfert* »¹⁷.

Le mandat ne peut porter, en application de l'article 1^{er} de la loi n°85-704 du 12 juillet 1985, que sur la « *réalisation de tous ouvrages de bâtiment ou d'infrastructure ainsi qu'aux équipements industriels destinés à leur exploitation* ». Il ne peut donc pas concerner l'entretien ou la gestion d'équipements ni l'exploitation d'un service.

1.6.4. Cas particulier de l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme

Une forme de mutualisation spécifique prévue par le code de l'urbanisme permet aux autorités compétentes pour délivrer des autorisations d'urbanisme d'en confier l'instruction à d'autres personnes publiques, notamment des communes.

Les articles R. 410-5 et R. 423-15 du code de l'urbanisme disposent en effet que l'autorité compétente pour délivrer les certificats d'urbanisme ou autorisations d'urbanisme peut charger des actes d'instruction :

- ◆ les services d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités ;
- ◆ les services d'un syndicat mixte ne constituant pas un groupement de collectivités ;
- ◆ une agence départementale créée en application de l'article L. 5511-1 du code général des collectivités territoriales ;
- ◆ les services de l'Etat, lorsque la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale remplit les conditions fixées à l'article L. 422-8.

Ces dispositions ne s'appliquent pas lorsque les autorisations d'urbanisme sont délivrées par le maire au nom de l'État (dans les cas où la commune ne dispose pas de plan local d'urbanisme, cf. le b de l'article L. 422-1 du code de l'urbanisme).

Lorsque le maire est compétent et qu'il confie l'instruction de ces demandes à l'EPCI à fiscalité propre dont sa commune est membre, cet EPCI doit disposer dans ses statuts d'une habilitation lui permettant d'instruire les dossiers d'autorisation des demandes d'urbanisme.

condition que celle-ci, ou toute entreprise qui lui serait liée, n'exerce aucune mission de maîtrise d'œuvre, de réalisation de travaux ou de contrôle technique portant sur l'ouvrage considéré) peut désormais être mandataire.

¹⁶ Les statuts peuvent comporter une formule du type : « La communauté [...] peut intervenir, à la demande des communes membres, sur des opérations de maîtrise d'ouvrage déléguée ».

¹⁷ Cf. à ce sujet Q 35691, rep.min. JOAN du 25 Juin 2001, p. 3713.

Ces dispositions peuvent également s'appliquer lorsqu'un maire, compétent pour délivrer ces autorisations, a délégué cette compétence à un EPCI dont sa commune est membre, en application de l'article L. 422-3 du code de l'urbanisme. Cette délégation peut être décidée par toute commune membre de l'EPCI, indépendamment de la décision des autres communes membres. Elle doit être confirmée dans les mêmes formes après chaque renouvellement du conseil municipal ou après l'élection d'un nouveau président de l'EPCI.

Dans ce cas, l'autorité compétente pour l'application des articles R. 410-5 et R. 423-15 du code de l'urbanisme devient le président de l'EPCI. Ce dernier peut, à son tour, confier l'instruction de ces demandes à l'un des services mentionnés ci-dessus (services d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités, d'un syndicat mixte, etc.)¹⁸.

2. Plusieurs éléments interrogent l'adéquation de ce cadre juridique aux objectifs poursuivis

2.1. La complexité du cadre juridique pèse, sans les empêcher, sur la réalisation de mutualisations

2.1.1. Des facteurs de complexité qui s'additionnent et pèsent sur les projets

L'examen des différents outils de mutualisation a été l'occasion de souligner la complexité de cette panoplie dans son ensemble mais aussi du régime juridique applicable à certains de ces outils.

Cette complexité tient parfois à la difficulté d'interpréter certaines dispositions. Au-delà des exemples déjà exposés, il en va ainsi de la date à laquelle doit, en application des dispositions de l'article L. 5211-39-1 du CGCT, être établi le projet de schéma de mutualisation dans les EPCI à fiscalité propre.

S'y ajoute l'instabilité du cadre juridique. Les outils de mutualisation ont en effet été définis en plusieurs étapes. Les modifications successives apportées aux dispositions applicables aux différents types de mutualisation constituent un facteur d'incertitude et de complexité à ne pas sous-estimer. Si la légalité des délibérations et conventions adoptées par les acteurs locaux n'est pas affectée par un amendement législatif postérieur, l'instabilité des normes rend plus complexe encore leur appropriation.

Encadré 8 : Principaux apports de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité

• - Mise à disposition de service

La loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite loi Chevènement, prévoyait la mise à disposition de plein droit des biens et équipements lors d'un transfert de compétence. En revanche, aucune disposition n'autorisait la mise à disposition de service.

L'article 46 de la loi du 27 février 2002, codifié à l'article L. 5211-4-1 du CGCT, prévoit que : « Le transfert de compétences d'une commune à un établissement public de coopération intercommunale entraîne le transfert du service ou de la partie de service chargé de sa mise en œuvre. »

¹⁸ Ces articles du code de l'urbanisme établissent une distinction entre la compétence qui consiste à délivrer les autorisations d'urbanisme (qui peut faire l'objet d'une délégation de compétence en application de l'article L.422-3 du CU) et la faculté pour le détenteur de cette compétence de confier l'instruction des dossiers à une autre autorité (en application des articles R. 410-5 et R. 423-15 du CU).

- - **Mutualisation descendante**

Ce même article dispose que : « lorsqu'un service ou une partie de service d'un établissement public de coopération intercommunale est économiquement et fonctionnellement nécessaire à la mise en œuvre conjointe de compétences relevant tant de l'établissement public que des communes membres, une convention conclue entre les exécutifs de l'établissement et des communes concernées, après accord des organes délibérants, peut prévoir les modalités de la mise à disposition de ce service ou de cette partie de service au profit d'une ou plusieurs de ces communes. Cette convention prévoit notamment les conditions de remboursement des frais de fonctionnement du service par la commune. »

Principaux apports de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales

- **Mutualisation ascendante**

Cette loi a étendu le champ d'application de la mutualisation de services en complétant les dispositions de l'article L. 5211-4-1 du CGCT pour autoriser des mutualisations ascendantes.

- **Gestion unifiée**

Ce même article dispose qu'un EPCI à fiscalité propre « peut également, dans le cadre d'une gestion unifiée du personnel de l'établissement public et de celles des communes membres qui en ont exprimé le souhait, et dans les conditions fixées par le conseil de communauté, mettre son personnel et ses services à la disposition des communes qui en font la demande. »

La gestion unifiée se distingue de la mise à disposition par le fait qu'elle peut concerner tous les agents de l'EPCI et par l'absence de convention (une délibération du conseil communautaire suffisant).

Par ailleurs, la loi de 2004 étend ces possibilités aux syndicats mixtes (L. 5721-9).

Principaux apports de la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010

- **Encadrement des mutualisations ascendantes**

Cette loi n'autorise la mutualisation ascendante des services que lorsque la compétence n'a pas été entièrement transférée à l'EPCI et que les communes ont décidé de conserver leur agents, « dans le cadre d'une bonne organisation des services ».

Par ailleurs, les modalités de remboursement sont fixées par décret. Ce dernier prévoit un remboursement des frais de fonctionnement (décret n°2011-515 du 10 mai 2011).

Les conventions conclues avant la date d'entrée en vigueur de la loi RCT ont dues être mises en conformité avec ces nouvelles dispositions dans un délai d'un an suivant l'adoption de la loi.

Ces mesures avaient pour objet de répondre aux critiques de la Commission européenne, qui a annoncé abandonner sa procédure à l'encontre de la France en 2011.

- **Services communs : mutualisation en dehors des compétences transférées**

La notion de « gestion unifiée » disparait au profit de celle de « services communs », réservés aux EPCI à fiscalité propre (article L. 5211-4-2 du CGCT). Ce nouvel article concerne les services fonctionnels qui ne pouvaient pas faire l'objet de mises à disposition.

- **Mise en commun de biens**

Avant l'adoption de la loi RCT, un groupement ne pouvait acquérir de matériel puis le mettre à la disposition de ses communes membres que dans le cadre de ses compétences statutaires. La loi du 16 décembre 2010 ouvre cette faculté même si l'EPCI à fiscalité propre n'est pas doté des compétences pour lesquelles le matériel est nécessaire (article L. 5211-4-3 du CGCT).

- **Institutionnalisation de la réflexion relative aux mutualisations de services**

L'article L.5211-39-1 du CGCT introduit par la loi RCT institutionnalise la réflexion relative aux mutualisations de services en prévoyant l'élaboration par le président de l'EPCI à fiscalité propre d'un rapport relatif aux mutualisations entre l'EPCI et ses communes membres, après chaque renouvellement général des conseils municipaux.

Ce rapport, qui doit comporter un projet de schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat, doit également prévoir l'impact prévisionnel de ces mutualisations sur les effectifs de l'EPCI et des communes concernées ainsi que sur leurs dépenses de fonctionnement. Il est soumis pour avis aux communes membres avant d'être approuvé par l'organe délibérant de l'EPCI.

Par ailleurs, chaque année, lors du débat d'orientation budgétaire ou, à défaut, lors du vote du budget, le bilan de l'état d'avancement du schéma de mutualisation fait l'objet d'une communication du

président de l'EPCI.

Principaux apports de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM)

- **Services communs**

La loi liste les missions pouvant être prises en charge dans le cadre de services communs.

Elle élargit la liste des partenaires pouvant se doter d'un service commun aux établissements publics dont l'EPCI à FP est membre ou le centre intercommunal d'action sociale qui lui est rattaché.

Elle exige l'élaboration d'une fiche d'impact décrivant notamment les effets du service commun sur l'organisation et les conditions de travail, la rémunération et les droits acquis pour les agents.

Elle prévoit que le service commun peut être géré par une commune dans les métropoles et les communautés urbaines.

Enfin, elle précise que les fonctionnaires et agents non titulaires qui remplissent en totalité leurs fonctions dans un service ou une partie de service mis en commun sont transférés de plein droit à l'EPCI ou à la commune, le cas échéant. Les autres sont mis à disposition.

Les déplacements effectués par la mission ont permis de constater des interrogations des acteurs locaux sur les formules les mieux adaptées pour réaliser leurs différents projets. La large panoplie d'outils, qui n'est que partiellement connue, et les spécificités de chacun d'entre eux, laissent perplexes un certain nombre de décideurs. Ces hésitations peuvent parfois retarder la réalisation de certains projets ou nécessiter le recours à des cabinets spécialisés.

À titre d'exemple, l'adoption, avec la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 dite loi MAPTAM, de dispositions venant préciser le régime juridique applicable aux services communs, a suscité de nouvelles interrogations, notamment sur la liste des missions pouvant être mutualisées dans ce cadre ou sur le traitement des agents affectés partiellement à ces missions.

Ce questionnement ne semblent pas entièrement perçus au niveau des services des préfectures en charge du contrôle de légalité qui reconnaissent être peu questionnés sur ces formules de mutualisation qui relèvent de l'organisation des collectivités.

Les services du pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité (PIACL) de la DGCL, situé à Lyon, ont produit à la mission une vingtaine de questions de préfectures portant sur les outils de mutualisation et ayant fait l'objet d'une note entre janvier et octobre 2014. Le sujet des mutualisations représente 2 % des questions qui lui sont adressées.

Toutefois, il est certain que la lourdeur du cadre juridique des outils de mutualisation renchérit leur coût et peut les rendre moins efficaces que des transferts de compétences au profit des EPCI à fiscalité propre.

Enfin, la superposition de réformes poursuivant des objectifs différents peut créer une succession d'obligations parfois difficiles à concilier qui pèsent sur les mutualisations, même si leur effet est difficile à quantifier.

Ainsi, la perspective d'élever le seuil minimal de population des EPCI à fiscalité propre, justifiée notamment par la volonté de leur donner une échelle pertinente au regard de leurs missions, pourrait, en focalisant les réflexions sur le périmètre des communautés, retarder la réalisation de nouvelles mutualisations. Elles pourraient également créer des démutualisations dans l'hypothèse de l'extension d'une communauté très intégrée et mutualisée à des communes appartenant à des EPCI qui le seraient moins. Dans cette perspective, l'obligation d'adopter un schéma de mutualisation mentionnée à l'article L. 5211-39-1 du CGCT pourrait, en raison des incertitudes sur la liste des partenaires, ne pas porter tous les fruits attendus.

2.1.2. Une complexité qui ne dissuade cependant pas les acteurs de mutualiser

Si le poids de cette complexité est certain, il est en revanche très difficile de quantifier ses effets.

Les différentes enquêtes réalisées auprès des acteurs locaux mettent en évidence un large recours aux procédures de mutualisation au sein du bloc communal. La complexité du cadre juridique n'est donc pas, en elle-même, de nature à dissuader la réalisation de mutualisations. D'autres obstacles, en particulier de nature politique, constituent des déterminants plus puissants des réalisations obtenues dans ce domaine.

Le nombre d'actes télétransmis au titre du contrôle de légalité comportant la mutualisation en objet a fortement augmenté au cours des cinq dernières années. Toutefois, ces actes restent très minoritaires dans le total de ceux qui sont télétransmis et cette augmentation reflète le développement de la télétransmission. Les objets sont très divers, de même que les structures concernées. Des opérations de mutualisation sont constatées dans tous les départements sans exception (pour l'outre-mer seule la Réunion a donné lieu à recensement). Cependant, la mutualisation formalisée par convention et délibération reste limitée au regard du nombre de collectivités identifiées comme y ayant recours.

Tableau 8 : Nombre d'actes télétransmis

	2009	2010	2011	2012	2013
Nombre d'actes comportant la mutualisation en objet	229	376	550	685	912
Variation annuelle (en %)	-	64	46	25	33
Nombre total d'actes télétransmis	561 149	819 069	1 163 519	1 463 770	1 807 469
Variation annuelle (en %)	-	46	42	26	23
Part d'actes comportant la mutualisation en objet (en %=)	0,041	0,046	0,047	0,047	0,050

Source : ACTES-DGCL, exploitation mission.

2.2. Les écarts entre les pratiques et les dispositifs prévus par le législateur

La mission a pu constater, dans le cadre de ses déplacements et entretiens, de nombreux écarts entre les pratiques des collectivités et le cadre juridique en vigueur.

2.2.1. Des formes de mutualisation entre communes et EPCI à fiscalité propre qui ne se conforment pas au cadre prévu par le législateur

La mission a observé que nombre de 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 ;
- ◆ 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 du 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 » ; les déplacements et auditions effectués par la mission montrent que cette méconnaissance des dispositions législatives est relativement fréquente ;
- ◆ 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.

2.2.2. Des conventions de mutualisation qui présentent des fragilités

Les déplacements et auditions réalisées par la mission lui ont permis de constater des fragilités dans les conventions conclues pour encadrer les mutualisations.

- ◆ **Des conventions insuffisamment précises**

La mission a pu relever que de nombreuses conventions ne donnent pas une définition suffisamment précise des obligations réciproques des communes et des EPCI.

Les chambres régionales des comptes relèvent d'ailleurs ce type de fragilité en attirant l'attention de l'ordonnateur sur les risques juridiques liés à l'impossibilité de déterminer les coûts d'intervention mentionnés dans ces conventions, ou encore, sur la nécessité de mieux clarifier la nature des interventions réciproques¹⁹.

De manière à assurer un partage équitable des coûts entre les différents partenaires, les chambres régionales des comptes recommandent qu'une évaluation des résultats de la convention de mutualisation soit opérée à l'issue de la première année d'application. Dans la pratique, c'est rarement le cas.

- ◆ **Un partage des coûts qui ne rend pas compte de la réalité**

La mission a également pu relever, à de nombreuses reprises, des conventions prévoyant 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 ».

Dans les conventions examinées par la mission, le calcul se fondait notamment sur :

- ◆ des clefs forfaitaires déterminées après évaluation initiale et accord entre les parties, susceptible de révision annuelle ;
- ◆ une comptabilisation des services rendus mêlant exercice des compétences et services communs permettant une régulation des demandes des communes sans modification des accords du pacte financier²⁰ ;
- ◆ une répartition de la masse salariale au prorata du temps consacré pour chaque partenaire ;

¹⁹ Cf. les décisions sur cette question mentionnées par F. Advielle, « *Les chambres régionales et territoriales des comptes et les mutualisations de services* », AJDA, 2012 p. 1952. L'auteur relève que les chambres régionales et territoriales des comptes font ressortir que, dans de nombreux cas, ces conventions gagneraient à être plus précises dans leur contenu (CRC Aquitaine 1er mars 2012, Communauté de communes du Sarladais ; CRC Haute-Normandie 14 mars 2011, Communauté d'agglomération Seine-Eure ; CRC Picardie 23 nov. 2011, Communauté d'agglomération de Saint-Quentin ; CRC Bretagne 12 févr. 2010, Communauté urbaine de Brest) de manière à éviter toute contestation ultérieure, ou encore gagneraient à prévoir la mise en place d'outils de gestion et d'évaluation rigoureux pour chacune des dimensions de cette politique (CRC Bourgogne 20 juill. 2011, Commune de Chalon-sur-Saône).

²⁰ Par exemple, chaque commune a un nombre stable d'heures à sa disposition après le transfert des moyens en année n et le maintien des quotes-parts de chaque commune.

- ♦ un coût horaire.

Les chambres régionales des comptes critiquent fréquemment ce type de pratiques en rappelant que la réalité des flux financiers entre les partenaires à la mutualisation est un élément essentiel de sincérité des comptes, qu'elle contribue à donner une image fidèle du résultat de leur gestion et de leur situation financière nécessaire à la maîtrise des finances publiques au niveau local.

Les observations²¹ portent sur :

- ♦ un manque de rigueur dans l'appréciation des charges respectives, ou encore des évaluations non équitables, et une lisibilité perfectible des systèmes de paiements croisés (CRC Pays de la Loire 13 oct. 2011, Communauté d'agglomération du Choletais ; CRC Lorraine 26 nov. 2010, Communauté de communes d'Epinal-Golbey) ;
- ♦ la mise en place de systèmes de facturation forfaitaire qui peuvent entraîner des transferts de charges non mesurés entre deux collectivités (CRC Pays de la Loire 7 juill. 2011, Commune de Mayenne et communauté de communes du Pays de Mayenne ; CRC Pays de la Loire 12 et 14 oct. 2010, Commune et communauté de communes des Herbiers ; CRC Aquitaine 11 avr. 2010, Commune de Pau) ;
- ♦ le versement d'indemnités forfaitaires pour l'activité publique accessoire alors même que des conventions de mutualisation existent avec les services de la ville, ce qui ne contribue guère à la nécessaire transparence des flux financiers (CRC Nord-Pas-de-Calais 3 août 2010, Communauté de communes d'Opale-Sud).

Peu de collectivités paraissent s'être dotées de systèmes de comptabilité analytique permettant une mise en œuvre stricte de la réglementation. Une communauté d'agglomération a mis en place un dispositif de recensement précis des temps passés et des coûts à répartir dans le cadre d'une organisation fortement mutualisée où l'ensemble des fonctions administratives et d'entretien technique sont mis en commun entre la ville-centre et la communauté.

- ♦ **Des conventions entre communes dans des hypothèses non prévues par le législateur**

La mission a pu constater l'existence de conventions entre communes organisant des prestations de service ou l'acquisition de biens en commun ou encore la gestion d'équipements. Telle commune met du matériel d'espace verts à disposition de ses voisines, deux communes souhaitent bâtir ensemble une école, une commune accueille des enfants d'une autre avec facturation, etc.

Les prestations réalisées par une commune au profit d'autres peuvent correspondre soit à des mutualisations anciennes pré-existantes à l'intercommunalité et restées dans un champ non couvert par les transferts de compétences, soit conservées comme le moyen d'assurer le maintien d'une compétence communale parallèle à la compétence communautaire. Ces situations caractérisent notamment des communes plus petites que la ou les villes-centres et qui trouvent dans cette forme de mutualisation le moyen de conserver leur marge d'action et leur autonomie par rapport à ce qui est perçu comme l'« administration centrale » de l'EPCI et de la ville-centre, *a fortiori* lorsque les deux sont mutualisées.

²¹ F. Advielle, « *Les chambres régionales et territoriales des comptes et les mutualisations de services* », AJDA, 2012 p. 1952.

2.2.3. Facteurs explicatifs de ces écarts

2.2.3.1. Une approche pragmatique

Au sein du bloc communal, un certain nombre de collectivités innovantes se sont lancées dans des projets de mutualisation, parfois ambitieux, pour répondre aux enjeux locaux et réaliser des projets, sans attendre que des dispositions juridiques viennent encadrer leurs pratiques.

L'exemple le plus fréquemment cité est celui de la communauté urbaine de Strasbourg qui, depuis 1967, a mis en place une structure intégrant les services de la ville-centre et ceux de l'EPCI : tous les agents travaillent pour l'intercommunalité et assurent à la fois des missions communautaires et des missions au service de la ville de Strasbourg. La communauté urbaine opère également des mutualisations ascendantes pour que des agents communaux exercent des missions d'intérêt intercommunal sur leur ressort territorial²².

Toutefois, d'autres exemples, moins connus, s'inscrivent dans cette logique. C'est notamment le cas, parmi les sites visités par la mission, de la communauté de commune du pays de Mayenne qui a mutualisé dès sa création les services de la ville-centre et de l'intercommunalité, avec une direction commune des services et des bâtiments communs.

Ce temps d'avance des pratiques sur le droit est le reflet de la capacité d'innovation des collectivités qui ont inventé, localement, les solutions les mieux adaptées, de leur point de vue, pour mettre en place leurs projets. Les solutions les plus intégrées qui, dès le lancement de l'intercommunalité, ont mis en œuvre une administration unique avec la ville-centre, offrent des opportunités de réaliser des économies de moyens de fonctionnement puisqu'elles réduisent les coûts de structure : ces organisations peuvent en effet disposer de services support unifiés (un seul service informatique, une seule direction des ressources humaines, etc.) avec des politiques uniques (une seule politique salariale, permettant d'éviter des coûts d'alignement des régimes indemnitaire en cas de transfert de la commune vers l'EPCI), voire des implantations immobilières partagées.

Certains écarts tiennent à une mise en œuvre informelle des mutualisations. Afin de faciliter (et d'accélérer) la réalisation de leurs projets, il est fréquent que les décideurs locaux les réalisent sans convention ni remboursement, tout particulièrement lorsqu'ils sont de portée limitée (mise en commun de matériels, réalisations d'actions conjointes notamment).

Des raisons économiques expliquent parfois le choix de s'écartier des dispositions législatives ou règlementaires. Il est fréquent que les conditions d'emploi (régime indemnitaire, action sociale, etc.) soient plus favorables au sein de l'EPCI à fiscalité propre qu'au niveau de la commune. Créer un service commun au niveau de l'EPCI aurait donc pour conséquence de renchérir le coût de cette entité (vers laquelle les agents doivent être transférés en application des dispositions de l'article L. 5211-4-2 du CGCT dans sa rédaction issue de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 dite loi MAPTAM).

Ce constat peut conduire, comme l'a constaté la mission à un certain nombre de reprises, les acteurs locaux à renoncer à créer un service commun pour assurer de manière mutualisée des services fonctionnels et de confier cette mission à la ville-centre, quand bien même cette solution n'est pas prévue par le législateur (à l'exception des communautés urbaines et des métropoles, en application de la loi dite MAPTAM).

²² Cf. l'annexe « Analyse des pratiques de mutualisation au sein du bloc communal ».

2.2.3.2. L'absence de risque juridique identifié

Enfin, la méconnaissance de ces dispositions du CGCT relatives aux outils de mutualisation n'est pas identifiée comme un risque juridique par les communes et les EPCI, pour plusieurs raisons :

- ◆ le principe constitutionnel de libre administration et le principe de liberté contractuelle²³ peuvent inciter les acteurs locaux à faire prévaloir leurs choix d'organisation sur le cadre tracé par le législateur ;
- ◆ le respect du cadre législatif et réglementaire relatif aux outils de mutualisation ne suscite pas une activité contentieuse importante ;
- ◆ ces dispositions n'entrent pas dans les priorités stratégiques du contrôle de légalité assuré par le préfet ;
- ◆ de plus, le risque de déféré préfectoral est perçu comme plus faible dans la mesure où l'Etat appelle les acteurs locaux à renforcer les mutualisations ;
- ◆ par voie de conséquence, les acteurs du bloc communal peuvent être tentés de faire prévaloir des modalités d'organisation *sui generis* qui s'adaptent le mieux à leurs contraintes et à leurs objectifs.

2.3. Des situations mal prises en compte

2.3.1. L'étroitesse des possibilités de mutualisation entre communes

Le législateur n'a pas ouvert toute la gamme des outils de mutualisation qu'il a créés aux mutualisations entre communes en dehors de l'EPCI.

Un certain nombre d'outils ne peuvent être mis en œuvre que dans le cadre d'un EPCI ou d'un syndicat mixte (mises à disposition de services), voire d'un EPCI à fiscalité propre : création de service commun, mise en commun de moyens (article L. 5211-4-3 du CGCT), création ou gestion d'équipements ou de services (articles L. 5214-16-1, L. 5215-27 et L. 5216-7-1 du CGCT), délégation de compétence (article L. 1111-8 CGCT). Certains outils ne peuvent pas compter de communes parmi les partenaires (prestation de services, article L. 5111-1 du CGCT).

Au total, seulement une partie des outils de mutualisation sont ouverts aux communes entre elles.

²³ Conseil constitutionnel, 30 nov. 2006, n°2006-543 DC.

Annexe II

Tableau 9 : Acteurs pouvant mettre en œuvre les différents outils de mutualisation

	Outil de mutualisation pouvant être mis en œuvre entre :					
	2 communes ou plus	un EPCI à fiscalité propre et toutes ses communes	un EPCI à fiscalité propre et certaines de ses communes	2 EPCI à fiscalité propre ou plus	un EPCI à fiscalité propre et un syndicat ou EP	d'autres acteurs du bloc communal
Mise à disposition individuelle	X	X	X	X	X	X
Mise à disposition de service d'un EPCI		X	X			
Mise à disposition de service d'un syndicat mixte					X	X
Service commun		X	X			
Mise en commun de moyens		X	X			
Création ou gestion d'équipements ou de services		X	X		X	X
Délégation de compétence		X	X			
Prestation de service				X	X	X
Entente	X					
Groupement de commande	X	X	X	X	X	X

Source : Mission.

Cet état du droit est le produit d'une volonté de promouvoir la coopération entre communes à une échelle jugée suffisamment large pour être pertinente, celle des intercommunalités à fiscalité propre. Le cadre juridique a donc été façonné, texte après texte, dans cette orientation.

- ◆ **Le maintien de structures de coopération coûteuses en l'absence de mutualisations horizontales entre communes**

La réalisation de mutualisations entre communes sur un périmètre plus étroit que celui de l'EPCI à fiscalité propre peut présenter un réel intérêt au niveau local, que ce soit pour réaliser en commun des équipements (création d'une école au sein d'un quartier positionné à la frontière entre deux communes) ou pour partager des coûts (compétences rares ou matériels).

Une des conséquences du cadre juridique actuellement en vigueur, qui limite les possibilités de mutualisation horizontale entre communes, est de favoriser la création ou le maintien d'établissements publics (syndicats notamment) dans le but de réaliser des coopérations entre communes lorsque le périmètre souhaité par les acteurs locaux n'est pas celui de l'EPCI à fiscalité propre.

Le maintien de structures de coopération a pour conséquences :

- des gouvernances multiples multipliant les centres de décision de l'action publique et concurrençant l'intercommunalité ;
 - des coûts d'administration et de gestion insuffisamment partagés ;
 - des petites structures dont l'autonomie ne favorise pas toujours une gestion optimale tant sur le plan des ressources humaines que des finances.
- ◆ **Un frein pour les nouveaux projets de mutualisation entre communes**

Avec l'encadrement accru de la création de nouveaux établissements publics²⁴, les communes qui souhaitent réaliser des mutualisations qui n'engagent pas tous les membres de leur EPCI à fiscalité propre peuvent rencontrer plus de difficultés à réaliser leur projet. Il est en effet parfois peu pertinent de faire porter par la communauté, dans le cadre d'un service commun, des projets qui n'intéressent que quelques communes, voire seulement deux d'entre elles. C'est par voie de conséquence tout un pan de mutualisations, et de rationalisations potentielles, qui peut ainsi être sous-exploité.

- ◆ **En cas d'extension de périmètre des EPCI à fiscalité propre, des outils insuffisants pour gérer des mutualisations qui ne regroupent pas toutes les communes**

De même, cet outillage peut rendre plus complexe les extensions de périmètre géographique des EPCI à fiscalité propre. Ainsi, dans l'hypothèse d'une fusion d'une communauté déjà très intégrée et/ou mutualisée et d'une communauté qui l'est moins, il est peut être difficile, du point de vue politique, de faire porter par l'EPCI à fiscalité propre des projets qui ne concernent qu'une partie de ses membres. Il pourrait être pertinent, pour ne pas faire intervenir des syndicats ou même prendre le risque de démutualisations, de permettre des mutualisations entre communes, d'autant plus que ces projets pourront, à terme, s'étendre à tout le périmètre du nouvel EPCI à fiscalité propre.

2.3.2. Des outils insuffisants pour mutualiser les services fonctionnels des établissements publics existants

Malgré leur réduction significative, le nombre de structures de coopération entre communes reste important. Cette accumulation génère des frais de structure et de fonctionnement. La mutualisation de services fonctionnels apparaît particulièrement pertinente pour tenter de réduire ces charges.

L'article L. 5211-4-2 du CGCT dans sa rédaction issue de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014, permet de réaliser un service commun, positionné au sein d'un EPCI à fiscalité propre, avec (notamment) les établissements publics dont cet EPCI est membre.

Cet article ne permet cependant pas de créer ou de faire fonctionner ce type de service commun au profit d'établissements publics dont les communes (ou une partie des communes seulement) de l'EPCI à fiscalité propre seraient membres sans que ce dernier y adhère.

²⁴ La création de nouveaux syndicats est désormais encadrée. Le législateur est intervenu pour limiter la création de nouveaux syndicats. Ainsi, l'article L. 5211-6 du CGCT prévoit que la création d'un syndicat de communes ou d'un syndicat mixte ne peut être autorisée par le représentant de l'Etat dans le département que si elle est compatible avec le schéma départemental de coopération intercommunale ou les orientations en matière de rationalisation de la carte intercommunale. Toutefois, cette limitation exclut trois domaines : la construction et le fonctionnement d'école, l'accueil de la petite enfance et l'action sociale. En outre, elle ne concerne pas les autres formes de coopération nouvelles qui se développent : sociétés publiques locales, agences, etc.

De même, cet article ne permet pas de créer un service commun au niveau d'une commune afin de mutualiser ses services fonctionnels avec ceux d'établissements publics auxquels elle appartient. Une telle solution pourrait cependant être pertinente, et plus aisée à réaliser qu'une mutualisation au niveau de l'EPCI à fiscalité propre lorsque les périmètres de la communauté et des établissements publics concernés par la mutualisation ne sont pas les mêmes.

Ce sont, à nouveau, des pans entiers de mutualisations qui ne peuvent être réalisés dans le cadre du droit actuellement en vigueur.

2.3.3. L'étroitesse de la mutualisation ascendante

Les mutualisations ascendantes, qui permettent de mettre les moyens d'une commune au service de l'EPCI auquel elle appartient, sont contraintes dans le cadre juridique actuel.

En dehors des mises à disposition individuelles de personnel, qui sont lourdes à gérer, seule la mise à disposition de service est possible, en application de l'article L. 5211-4-1 du CGCT. Toutefois, le législateur a réservé cette possibilité aux cas dans lesquels un transfert de compétence partiel a été réalisé et « *dans le cadre d'une bonne organisation des services* ».

Le CGCT ne permet en principe pas de positionner un service commun au niveau d'une des communes membres. La loi n°2014-58 du 27 janvier 2014, dite loi MAPTAM, a autorisé, « à titre dérogatoire », qu'un service commun soit géré par la commune choisie par l'assemblée délibérante mais uniquement dans une métropole ou une communauté urbaine.

Toutefois, la mission a pu constater qu'un certain nombre d'EPCI à fiscalité propre n'appartenant pas à ces deux catégories ont retenu (ou parfois maintenu) une telle organisation. Ce choix apparaît en effet particulièrement fondé dans les communautés qui disposent d'une ville-centre de taille importante doté de services étoffés et compétents, capables d'assurer des missions, notamment fonctionnelles, au service de l'EPCI à fiscalité propre dont la commune fait partie. Le positionnement du service commun au niveau de la commune-centre permet aussi de faciliter la réalisation de la mutualisation (les personnels ne changent pas d'employeur ni de lieu de travail, ils voient seulement leurs missions enrichies). Il apparaît, dans de nombreux territoires dotés d'une ville-centre, comme une première étape pertinente de la mutualisation qui peut ensuite s'étendre au reste du territoire de l'EPCI à fiscalité propre et prendre, éventuellement, la forme d'un transfert du service commun vers cet EPCI.

2.4. Des incertitudes qui se dissipent quant à la compatibilité des mutualisations avec le droit de l'Union européenne

Les coopérations ou prestations de services croisées qui se sont développées entre acteurs locaux se sont confrontées aux principes qui organisent le marché commun, notamment la libre circulation des services, qui inspirent la directive service de 1992.

La compatibilité des dispositifs de mutualisation avec les règles de l'Union européenne en matière de commande publique a suscité de réelles inquiétudes.

Par un arrêt du 20 mai 1998²⁵, le Conseil d'Etat 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 aux obligations de publicité et de mise en concurrence.

²⁵ 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.

Toutefois, les craintes relatives à la compatibilité des outils de mutualisation avec le droit européen de la commande publique sont désormais dissipées avec l'évolution de la jurisprudence européenne et l'intervention du législateur national, qui a précisé, en les encadrant, les modalités dans lesquelles les mutualisations pouvaient être réalisées.

Les récentes directives européennes relatives aux marchés publics et aux concessions²⁶ confortent, en les élargissant, les orientations retenues par la jurisprudence.

2.4.1. Les assouplissements apportés par la jurisprudence européenne

Dans son arrêt *Telaustria* du 7 décembre 2000²⁷, la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) a jugé que les obligations de publicité et de mise en concurrence s'appliquent à tous les contrats publics et découlent directement des traités. Toutefois, la cour a reconnu les spécificités du secteur public local, en deux temps.

- ◆ **La coopération institutionnelle ou exception « *in house* »**

Dans son arrêt *Teckal* du 18 novembre 1999²⁸, la CJCE a jugé que le droit communautaire de la commande publique ne trouve pas à s'appliquer lorsque sont réunies deux conditions cumulatives :

- ◆ d'une part, l'autorité publique (bénéficiaire) exerce sur son co-contractant (prestataire) « un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services » ;
- ◆ d'autre part, le prestataire « réalise l'essentiel de son activité avec la ou les collectivités qui [le] détiennent ».

²⁶ 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.

²⁷ CJCE, 7 déc. 2000, aff. C-324/98, Telaustria Verlags GmbH et Telefonadress GmbH c/ Telekom Austria AG : Rec. CJCE, 2000, I, p. 10745 CJCE, 7 déc. 2000, aff. C-324/98 Telaustria et Telefonadress : JurisData n° 2000-300034 ; Rec. CJCE 2000, I, p. 10745.

²⁸ CJCE, 18 nov. 1999, aff. C-107/98, Teckal Srl c/ Comune di Viano et Azienda Gas-Acqua Consorziale [AGAC] di Reggio Emilia : Rec. CJCE 1999, I, p. 8121 ; Europe 2000, comm. 28, F. Kauff-Gazin.

Encadré 9 : Le juge communautaire a été amené préciser cette exception « in house »

Il a développé une conception extensive de la notion de « contrôle analogue » : le contrôle exercé sur le co-contractant prestataire ne doit pas être identique à celui que le bénéficiaire exerce sur ses propres services, il suffit que l'entité qui contrôle soit en mesure d'exercer une possibilité d'influence déterminante sur l'entité contrôlée, tant sur les objectifs stratégiques que sur les décisions importantes²⁹

L'exception « in house » a été étendue aux hypothèses dites « in common house » dans lesquelles plusieurs collectivités détiennent conjointement une entité³⁰. Le contrôle est jugé analogue si le pouvoir adjudicateur en cause détient seul ou avec d'autres pouvoirs publics, la totalité du capital de l'entité adjudicataire, qui effectue l'essentiel de son activité avec les collectivités prises dans leur ensemble. Avec l'arrêt *Coditel Brabant*³¹, le juge communautaire a précisé que le contrôle n'était pas nécessairement individuel mais pouvait être exercé conjointement.

En revanche, la cour a toujours écarté du champ d'application de l'exception « in house » les hypothèses dans lesquelles une entreprise privée participe au capital de l'entité contrôlée (comme par exemple les sociétés d'économie mixte).

Toutefois, l'exception « in house » ne permet pas de prendre en compte les spécificités des mutualisations réalisées au sein du bloc communal.

Elle ne peut s'appliquer aux contrats conclus entre deux ou plusieurs collectivités territoriales puisque la collectivité bénéficiaire n'exerce pas de contrôle sur la collectivité qui réalise la prestation.

Elle nécessite la création d'une structure de coopération *ad hoc* ayant pour objet de répondre aux besoins des pouvoirs adjudicateurs. Des solutions comme les ententes semblent donc ne pas pouvoir entrer dans ce cadre.

La relation entre un EPCI à fiscalité propre et ses communes membres ne semble pas pouvoir être analysée comme un « contrôle analogue » : y font obstacle notamment les modalités d'élection des conseillers communautaires et le fait que l'EPCI ne réalise pas l'essentiel de l'activité concernée par la coopération pour les communes mais pour son compte, au titre de ses compétences.

Enfin, les mutualisations « ascendantes », dans lesquelles une commune membre assure le rôle de « prestataire » et l'entité contrôlée est le « pouvoir adjudicateur » bénéficiaire ne répondent pas à ces conditions : non seulement la participation de la commune ne saurait être l'essentiel de son activité, mais, qui plus est, celle-ci n'est pas sous le contrôle du pouvoir adjudicateur.

◆ **La coopération horizontale ou contractuelle**

Dix ans après l'arrêt *Teckal*, la cour a admis une seconde exception à l'application du droit de la commande publique. Avec l'arrêt *Commission contre Allemagne*³², la CJCE a jugé, sans se référer aux critères « in house », que les relations contractuelles entre pouvoirs adjudicateurs ne sont pas soumises aux obligations de publicité et de mise en concurrence dès lors qu'elles ont pour objet d'assurer une « mission de service public commune » (et non une simple prestation de service).

²⁹ CJCE, 11 janv. 2005, aff. C-26/03, Stadt Halle : Rec. CJCE 2005, I, p. 1 ; Contrats-Marchés publ. 2005, comm. 68 et 87, notes G. Eckert.

³⁰ CJCE, 11 mai 2006, aff. C-340/04, Carbotermo SpA : Rec. CJCE 2006, p. I-4137 ; Contrats-Marchés publ. 2006, comm. 203, note G. Eckert.

³¹ CJCE, 13 nov. 2008, aff. C-324/07, Coditel Brabant SA : Contrats, conc. consom. 2009, chron. 1, obs. A. Sée ; RD imm. 2009, p. 115, obs. R. Noguellou ; Contrats-Marchés publ. 2009, repère 1, F. Llorens et P. Soler-Couteaux ; Europe 2009, comm. 27, obs. D. Simon.

³² 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.

Pour bénéficier de cette exception, la « coopération contractuelle » doit se conformer à un certain nombre de conditions :

- ◆ le contrat ne peut associer que des « pouvoirs adjudicateurs » ou « entités publiques », excluant la présence d'une partie privée à la convention de mutualisation ;
- ◆ il doit avoir pour objet la mise en œuvre d'une « mission de service public commune » ;
- ◆ il doit constituer « l'aboutissement d'une démarche de coopération »³³ ;
- ◆ enfin, le contrat doit prévoir un « strict remboursement des prestations », les transferts financiers entre les personnes publiques concernées ne devant pas comporter d'éléments de rémunération assimilables au paiement d'un prix en échange d'une prestation.

Cette jurisprudence a inspiré l'arrêt du Conseil d'État Commune de Veyrier-du-Lac³⁴ qui a écarté l'application du droit de la commande publique à une entente (au sens de l'article L. 5221-1 du CGCT) aux termes de laquelle la communauté d'agglomération d'Annecy assurait, en régie, le service public de l'eau potable pour le compte de la commune de Veyrier-du-Lac, qui n'était pas membre de cet EPCI³⁵.

L'exception de coopération contractuelle permet donc, sous réserve de respecter les conditions énoncées plus haut, de réaliser, sans devoir appliquer le droit de la commande publique, un certain nombre de mutualisations qui ne remplissent pas les critères de la coopération « *in house* », notamment les mises à disposition de services, ascendantes ou descendantes, entre des communes et des EPCI ou des syndicats de communes.

2.4.2. Une adaptation du droit national

Avant l'intervention de la loi RCT, le poids de cette question pesait lourdement sur les mutualisations. En témoigne notamment le « *rapport d'information sur la mutualisation des moyens des collectivités territoriales* » établi par MM. Alain Lambert, Yves Détraigne, Jacques Mézard et Bruno Sido³⁶.

Par un avis motivé du 27 juin 2007, la Commission avait lancé contre la France une procédure d'infraction pour non-conformité de la législation avec les règles communautaires de la commande publique.

³³ Le critère de réciprocité entre partenaires énoncé par l'arrêt *Commission contre Allemagne* n'a pas été repris dans l'arrêt ASL (CJUE, gde ch., 19 déc. 2012, aff. C-159/11, Azienda Sanitaria Locale (ASL) di Lecce : JurisData n° 2012-034242). Cet arrêt a en revanche insisté sur le caractère commun de la mission de service public en cause.

³⁴ CE, 3 févr. 2012, n° 353737, Cne Veyrier-du-Lac : JurisData n° 2012-001651 ; Rec. CE 2012 ; JCP A 2012, act. 86 ; JCP A 2012, 2085, note H. Pauliat ; Contrats-Marchés publ. 2012, comm. 78, note W. Zimmer.

³⁵ Cette jurisprudence reprend les critères de mission de service public commune et de strict remboursement mais ne fait pas référence à la condition de coopération.

³⁶ Rapport n°495, établi au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat, 25 mai 2010. Ce rapport relève en effet que : « *Quelle que soit la forme sous laquelle elle se présente, la mutualisation se heurte toujours à une question préalable, celle de sa conformité avec le droit communautaire* » ou encore que : « *"L'hypothèque communautaire" relève d'une problématique commune. Elle revêt une importance cruciale car c'est le plus souvent aux incertitudes à cet égard que se heurtent les initiatives en matière de mutualisation* ».

Encadré 10 : Procédure d'infraction lancée par la Commission européenne contre la France

En 2005, la Commission a 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. La Commission estimait que ces procédures devaient respecter les règles de la commande publique. 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.

La Commission relevait que ce type de mise à disposition, dont les modalités et notamment la rémunération étaient fixées par une convention entre, d'une part, la commune ou la collectivité territoriale et, d'autre part, l'EPCI ou le syndicat mixte concerné, revenait à attribuer de gré à gré un marché public aux services communaux ou aux services de la collectivité territoriale, sans respecter les procédures de passation prévues par le droit communautaire des marchés publics et, en particulier, par les directives "marchés publics" 2004/18/CE et 2004/17/CE.

La loi RCT est venue préciser et sécuriser le cadre juridique applicable aux mutualisations. La procédure d'infraction ouverte par la commission a été clause en se fondant sur ces dispositions³⁷.

Ainsi, dans leur rédaction issue de cette loi, les articles L. 5211-4-1 et L. 5211-4-2 du CGCT relatifs à la mise à disposition de services et à la constitution de services communs au sein des EPCI reprennent les critères énoncés par la CJCE dans son arrêt *Commission contre Allemagne* de 2009 : mission de service public commune, mise à disposition de service attestant d'une volonté de coopération dans la durée et remboursement des frais de fonctionnement du service en cause.

De même, l'article L. 5111-1-1 du CGCT qui autorise les mutualisations horizontales entre EPCI (notamment) énonce les mêmes conditions : « exercice en commun d'une compétence », mise en place d'une organisation pérenne (mise à disposition de service ou service uniifié) et remboursement par le bénéficiaire des frais de fonctionnement lui incombeant.

2.4.3. Des perspectives élargies avec l'adoption des nouvelles directives européennes sur les marchés publics et les concessions

Avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, le droit communautaire primaire a été enrichi du protocole relatif aux services d'intérêt général qui consacrait les services non économiques d'intérêt général (SNEIG) et la compétence des États membres pour les organiser³⁸.

L'adoption, en 2014, des nouvelles directives européennes en matière de marchés publics et de contrats de concession³⁹ va plus loin en reprenant les exceptions aux règles de la commande publique énoncées par la Cour (coopération institutionnelle « in house » et coopération contractuelle).

L'exception de coopération contractuelle est mentionnée tant par la directive marchés (article 12, alinéa 4) que par la directive concessions (article 17, alinéa 4). Ces textes retiennent une approche plus large que la jurisprudence :

³⁷ Cf. la réponse du commissaire européen Barnier (JOC 128 E du 3 mai 2012) à la question parlementaire écrite d'Estelle Grelier à la Commission n° P-006821/2011 du 14 juillet 2011.

³⁸ L'article 2 de ce protocole précise que : « les dispositions des traités ne portent en aucune manière atteinte à la compétence des États membres pour fournir, faire exécuter et organiser des services non économiques d'intérêt général ». Les règles de la commande publique ne s'appliquent donc pas aux SNEIG.

³⁹ 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.

Annexe II

- le périmètre des personnes pouvant être parties au contrat a été étendu : les directives prévoient que le contrat doit être conclu exclusivement par des « pouvoirs adjudicateurs », une notion qui avait été utilisée dans l'arrêt *Commission c/Allemagne* de 2009 et qui est plus large que la notion « d'entité publique » qui avait été retenue dans la décision ASL de 2012 (elle peut inclure notamment, en fonction de leur objet et de la nature de leurs membres, les associations et les GIP à comptabilité privée) ;
- la formulation du but de la coopération est élargie : les directives précisent qu'il s'agit de « garantir que les services publics dont les pouvoirs adjudicateurs doivent assurer la prestation sont réalisés en vue d'atteindre les objectifs qu'ils ont en commun » alors que les juges communautaires mentionnaient une « mission de service public commune » ;
- le champ de la coopération semble également plus large : en effet, le considérant 33 de la directive marchés précise que « cette coopération pourrait porter sur tous les types d'activités liées à l'exécution de services et à l'exercice de responsabilités confiées aux pouvoirs adjudicateurs participants ou assumées par eux, telles que des missions obligatoires ou volontaires relevant d'autorités locales ou régionales ou des services confiés à des organismes particuliers par le droit public » ; cette formulation renvoie donc tant aux services fonctionnels qu'aux activités opérationnelles ;
- la condition de réciprocité (que la CJCE n'avait pas reprise après son arrêt de 2009) ne figure pas dans ces directives. Le considérant 33 de la directive marchés dispose que « cette coopération n'exige pas que tous les pouvoirs participants se chargent de l'exécution des principales obligations contractuelles, tant que l'engagement a été pris de coopérer à l'exécution du service public en question » et que : « les services fournis par les différents pouvoirs adjudicateurs participants ne doivent pas nécessairement être identiques ; ils pourraient également être complémentaires » ;
- la condition selon laquelle la « coopération n'obéit qu'à des considérations d'intérêt public » reprend, en retenant une formulation plus générale, deux critères énoncés par la jurisprudence : le remboursement des frais engagés et le fait de ne placer aucun prestataire privé dans une situation privilégiée par rapport à ses concurrents (formulé dans l'arrêt ASL).

En revanche, il convient de relever que les directives ajoutent une nouvelle condition selon laquelle « les pouvoirs adjudicateurs participants réalisent sur le marché concurrentiel moins de 20 % des activités concernées par la coopération ». Cette condition ne porte cependant que sur le périmètre de la coopération en cause et non sur la totalité de l'activité des partenaires.

Si la transposition de ces directives n'est pas encore intervenue, l'orientation du droit communautaire est favorable au développement des mutualisations entre les acteurs locaux. Ces derniers développements devraient permettre une simplification des outils.

Encadré 11 : Cinq conditions à remplir pour relever de l'exception de coopération contractuelle

- La convention doit être conclue exclusivement par des « pouvoirs adjudicateurs » ;
- Il s'agit de « garantir que les services publics dont les pouvoirs adjudicateurs doivent assurer la prestation sont réalisés en vue d'atteindre les objectifs qu'ils ont en commun » ;
- « Cette coopération n'exige pas que tous les pouvoirs participants se chargent de l'exécution des principales obligations contractuelles, tant que l'engagement a été pris de coopérer à l'exécution du service public en question » et que : « les services fournis par les différents pouvoirs adjudicateurs participants ne doivent pas nécessairement être identiques ; ils pourraient également être complémentaires » ;
- La « coopération n'obéit qu'à des considérations d'intérêt public » ;
- « Les pouvoirs adjudicateurs participants réalisent sur le marché concurrentiel moins de 20 % des activités concernées par la coopération »

3. Simplifier le cadre juridique pour favoriser la réalisation de projets sans freiner l'intégration intercommunale

Ce panorama, complexe, des outils de mutualisation incite à recommander des mesures de simplification, afin de faciliter et d'accélérer la réalisation de leurs projets. Ces mesures doivent mettre à profit les évolutions récentes du droit européen de la commande publique qui ont desserré les contraintes qui pesaient sur ces types de coopérations entre collectivités locales. Elles doivent cependant être opérées avec mesure, afin de ne pas ajouter, par une instabilité normative, de la complexité pour les acteurs locaux. Elles doivent également veiller à ne pas freiner ou contrecarrer l'intégration au sein des EPCI à fiscalité propre.

3.1. Offrir une meilleure lisibilité à la palette d'outils de mutualisations disponibles

Les outils de mutualisation à disposition des acteurs locaux sont nombreux. Ils répondent à des finalités différentes. Ils suivent des régimes juridiques qui ne sont pas homogènes. Qui plus est, les acteurs auxquels ces dispositions sont applicables varient.

Cette complexité est d'autant plus difficile à appréhender que le code général des collectivités territoriales ne donne pas de vision d'ensemble sur les outils de mutualisation. Les articles sont dispersés dans de nombreux chapitres du CGCT ou même dans d'autres codes (code des marchés publics, code de l'urbanisme).

Si tentante que soit l'idée de regrouper ces outils dans un unique chapitre du CGCT relatif aux mutualisations, cette option n'a pas été retenue par la mission. Les différents outils sont en effet positionnés dans les parties du code au sein desquelles sont traitées des questions propres à certains des partenaires à la mutualisation ou propres à l'outil en cause. Ce positionnement est souvent pertinent. De nouveaux changements ne pourraient qu'accentuer la complexité perçue.

En revanche, il paraît souhaitable de compléter l'information donnée aux acteurs locaux, notamment dans le cadre du site de la DGCL (www.collectivites-locales.gouv.fr).

Les spécificités propres à chacun des outils de mutualisation constituent une source manifeste de complexité. Toutefois, les changements incessants des normes s'avèrent également un facteur de complexité du droit. L'adoption de régimes juridiques plus homogènes pour les différents outils de mutualisation ne semble donc pas constituer une hypothèse à retenir. L'information mentionnée précédemment devrait, par voie de conséquence, donner à voir les spécificités et la plus-value des différents outils de mutualisation.

Enfin, le cadre juridique actuel ne permet pas de garantir le respect de pratiques permettant de sécuriser et d'optimiser la mise en œuvre des mutualisations.

Cette information devrait rappeler les conditions dans lesquelles elles doivent être mises en œuvre pour garantir notamment le respect du droit (droit de la fonction publique et droit européen de la commande publique notamment).

Elle devrait également souligner les bonnes pratiques dont gagneraient à s'inspirer les réalisations de mutualisations, notamment l'adoption d'études d'impact préalables (mettant en évidence les gains attendus des mutualisations tant en qualité de service qu'en efficience), la qualité de l'information des agents, de leur association au projet et de la concertation, le lien entre mutualisations et projet de territoire, etc.

3.2. Donner toute leur portée aux directives communautaires et tirer profit de leur adoption pour simplifier le cadre juridique relatif aux mutualisations

Les dispositions des nouvelles directives européennes relatives à la passation des marchés publics et des concessions qui consacrent les exceptions relatives à la coopération institutionnelle (in house) et à la coopération conventionnelle n'ont pas encore été transposées en droit français.

Il serait souhaitable que leur transposition veille à leur donner toute leur portée afin de faciliter les mutualisations entre les acteurs locaux.

Cette transposition devrait être accompagnée d'une information claire sur les critères à respecter pour garantir le respect du droit européen.

Il serait également souhaitable de tirer pleinement partie de ces dispositions pour simplifier le cadre juridique applicable aux différents outils de mutualisation. Les assouplissements du droit rendus possibles par cette transposition devraient être opérés rapidement. Un toilettage des dispositions en vigueur serait souhaitable.

C'est le cas notamment du décret n° 2011-515 du 10 mai 2011, codifié à l'article D. 5211-16 du CGCT. Afin de garantir les mutualisations, la loi dite RCT a introduit, à l'article L. 5211-4-1 du CGCT, des dispositions renvoyant à un décret le soin de définir les modalités de remboursement des mises à disposition de services ascendantes ou descendantes entre un EPCI et ses communes membres.

Comme cela a été souligné plus haut, ce décret, codifié à l'article D. 5211-16 du CGCT, retient une méthode détaillée, complexe, qui est mal comprise par les acteurs locaux. Il ressort des entretiens auxquels la mission a procédé que ces dispositions sont souvent mal respectées par les acteurs locaux.

Au regard des évolutions du droit européen, le maintien de ce décret n'est pas nécessaire pour garantir le respect de la condition de remboursement par le bénéficiaire des (seuls) frais de fonctionnement du service mis à disposition.

La question de la pertinence du maintien de ce dispositif complexe se pose avec d'autant plus d'acuité qu'il ne s'applique pas à d'autres formes de mises à disposition de services (par exemple la mise à disposition (descendante) de services techniques d'une communauté urbaine, en application de l'article L. 5215-30 du CGCT ou encore les mises à disposition (descendantes ou ascendantes) de services entre les syndicats mixtes et les collectivités ou EPCI qui les composent). Un tel mécanisme n'est pas non plus prévu pour d'autres modes de mutualisation (services communs, prestations de services, etc.) pourtant soumis à la même condition de strict remboursement des frais de fonctionnement du service.

Il serait souhaitable d'abroger les dispositions codifiées à l'article D. 5211-16 du CGCT. Le décret pris sur le fondement de l'article L. 5211-4-1 du même code devrait se borner à rappeler la condition de paiement strictement limité au remboursement des frais de fonctionnement de la structure mise à disposition.

3.3. Etendre les possibilités de mutualisation infra-communautaires au sein de l'EPCI

Peu d'outils de mutualisation permettent la réalisation d'opérations directement entre deux ou plusieurs communes⁴⁰. Le cadre juridique actuel tend, par voie de conséquence, à favoriser l'utilisation (et donc le maintien) de syndicats intercommunaux ou d'autres établissement publics qui génèrent des coûts de structure. Il peut parfois décourager des projets de mutualisations dont le périmètre est plus étroit que celui d'un EPCI à fiscalité propre, alors même que ces projets permettraient la réalisation d'économies et pourraient, à terme, intéresser d'autres communes de l'EPCI concerné.

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, il semble souhaitable de réservier ces outils 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).

La mise en œuvre de ces dispositions devra s'assurer du respect des conditions fixées par le droit européen de la commande publique.

Afin de s'assurer que ces mutualisations seront mises en œuvre à l'échelle la plus optimale et de garantir de 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.

Enfin, le schéma de mutualisation devrait intégrer l'information sur les mutualisations entre communes de l'EPCI.

⁴⁰ Cf. ci-dessus, le tableau 10.

3.4. Faciliter les mutualisations pouvant être mises en œuvre par un EPCI en dehors du périmètre communautaire

Certaines mutualisations peuvent trouver leur niveau d'efficience 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.

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.

3.5. Simplifier les dispositions applicables aux services communs

Les services communs qui peuvent être créés au sein des EPCI à fiscalité propre constituent un des outils de mutualisation les mieux identifiés par les acteurs locaux. Toutefois, comme cela a été évoqué précédemment, les dispositions de l'article L. 5211-4-2 du CGCT soulèvent un certain nombre de questions qui rendent plus difficile son appropriation.

- ◆ **Suppression de la liste d'activités fonctionnelles pouvant être confiées à un service commun**

Le législateur a retenu une rédaction fermée de la liste d'activités fonctionnelles pouvant être confiées à un service commun. Toutefois, cette énumération n'est pas exhaustive et omet de mentionner une série de missions fonctionnelles que les acteurs locaux jugent parfois, et à juste titre, pertinent de confier à un service commun.

Afin de favoriser la réalisation des mutualisations, il semble souhaitable d'ouvrir le champ des missions fonctionnelles pouvant être réalisées par un service commun et de supprimer cette liste.

- ◆ **Étendre les dispositions relatives aux métropoles et communautés urbaines aux autres EPCI à fiscalité propre**

Avec la loi MAPTAM, le législateur a ouvert la possibilité, « à titre dérogatoire », de confier la gestion d'un service commun à la commune choisie par l'assemblée délibérante en réservant cette hypothèse à une métropole ou une communauté urbaine.

L'extension de cette possibilité aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération pourrait être envisagée, dans le but de faciliter les mutualisations.

La mission a en effet pu observer, dans ses déplacements, la constitution de directions composées d'agents d'un EPCI et d'agents d'une ville-centre, localisés au sein de l'hôtel de ville, qui s'apparentent fort à des services communs placés auprès de la commune et gérés par cette dernière.

Une telle option présente l'avantage de laisser le choix aux acteurs locaux de positionner le service commun auprès de l'entité qui leur paraît la mieux adaptée parce qu'elle permet, par exemple, de limiter les transferts de personnels (qui peuvent accroître les freins au changement) ou parce que cette localisation permet de bénéficier de synergies avec d'autres services (logique d'intégration, favorable aux gains d'efficience ou réduction des coûts de transaction).

Cette solution aurait principalement pour effet de faciliter le regroupement des services (fonctionnels ou opérationnels) de la ville-centre avec ceux de l'EPCI. Cette forme de mutualisation constitue souvent un premier temps pertinent de la mutualisation (dans les EPCI qui ont une ville-centre). Le maintien d'incitations à la mutualisation est néanmoins souhaitable, afin qu'elle ne constitue pas un frein à une mutualisation plus approfondie qui intègre, au-delà de la ville-centre, les autres communes qui constituent l'EPCI⁴¹.

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

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).

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.

⁴¹ Le service commun situé dans la ville-centre peut en effet être regardé par les autres communes comme une émanation de cette dernière plus que comme un outil au service d'un projet communautaire.

Annexe II

Tableau 11 : 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		
	Outil	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
Mise à disposition individuelle	X	X	X	X	X
Mise à disposition de service	-	X	-	-	X
Service commun	Proposition	X Proposition	-	-	-
Mise en commun de moyens	Proposition	X	-	-	-
Création ou gestion d'équipements ou de services	Proposition	X	-	X (pour CU et CA) Proposition (extension aux CC)	X (pour CU et CA) Proposition (extension aux CC)
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.

ANNEXE III

Analyse des pratiques de mutualisation au sein du bloc communal

SOMMAIRE

1. LA MISSION A DETERMINE DIX GROUPES D'EPCI REPRESENTATIFS DE LA DIVERSITE DU TERRITOIRE AFIN DE NEUTRALISER L'INFLUENCE DES CARACTERISTIQUES EXOGENES POUR ANALYSER LES PRATIQUES DE MUTUALISATION.....	2
1.1. Les dix groupes d'EPCI sélectionnés par la mission sont représentatifs de la diversité des territoires.....	2
1.1.1. <i>Présentation de la méthode d'identification de dix groupes homogènes d'EPCI.....</i>	2
1.1.2. <i>La mission a identifié dans un premier temps quatorze intercommunalités à partir des entretiens réalisés avec les associations d'élus et de collectivités, en s'attachant à respecter la diversité des territoires.....</i>	2
1.1.3. <i>Pour chacune des dix intercommunalités identifiées, la mission a utilisé la base d'analyse territoriale de l'INSEE pour lui associer 100 territoires témoins.....</i>	3
1.1.4. <i>Présentation des groupes et de leurs principales caractéristiques.....</i>	5
1.1.5. <i>Conclusion de la méthode</i>	16
1.2. La diversité des pratiques de mutualisation et le coût de service public sont relativement indépendants des caractéristiques des groupes.....	17
1.2.1. <i>L'analyse des dépenses par groupe met en évidence l'absence de corrélation entre le degré d'intégration, la population et le niveau des dépenses.....</i>	17
1.2.2. <i>La part des dépenses de l'EPCI dans les dépenses du bloc communal est corrélée au niveau de dépenses du bloc communal pour les dépenses pour six postes de comptabilité par nature sélectionnés</i>	18
2. LES DIX GROUPES PRESENTENT DES PRATIQUES DE MUTUALISATION HORS TRANSFERTS HETEROGENES, MEME SI DES TENDANCES COMMUNES EXISTENT AU SEIN DES INTERCOMMUNALITES LES PLUS PEUPLEES	19
2.1. L'analyse des comportements de mutualisation hors transferts des 35 EPCI met en évidence une forte diversité, à la fois entre et les groupes homogènes et au sein de ceux-ci	19
2.2. Les pratiques de mutualisation ne sont pas corrélées aux caractéristiques du territoire pour les communautés de communes.....	22
2.2.1. <i>Les groupes 5 et 6 sont symptomatiques de la diversité des pratiques de mutualisation au sein de territoires comparables mais révèlent une corrélation entre les dépenses, les transferts et les mutualisations hors transferts</i>	22
2.2.2. <i>Les groupes 7 et 8 sont composés de territoires où la pratique de mutualisation est soit historique, soit inexistante et ne révèlent pas de corrélation forte entre les mutualisations et le niveau des dépenses du bloc</i>	30
2.2.3. <i>Le groupe 10 révèle que des petites communautés de communes ont tendance à mettre à disposition leur personnel pour répondre aux besoins du service, sans incidence sur le niveau de leurs dépenses.....</i>	34
2.2.4. <i>Le groupe 9 est très peu mutualisé, mais des niveaux de dépenses très hétérogènes</i>	36
2.2.5. <i>Le groupe 3 comprend des intercommunalités très engagées dans la mutualisation, soit avec la ville-centre, soit au niveau du bloc communal.....</i>	38

2.3. Les intercommunalités plus peuplées ont tendance à opter pour une mutualisation centrée sur la coopération entre la ville-centre et l'intercommunalité	41
2.3.1. <i>Le groupe 2 comprend des intercommunalités qui ont toutes opté pour une mutualisation ciblée sur la ville centre, avec des degrés variés d'intégration</i>	<i>41</i>
2.3.2. <i>Le groupe 4 illustre la propension des communautés d'agglomération à opérer des mutualisations ascendantes entre la ville-centre et l'intercommunalité</i>	<i>44</i>
2.3.3. <i>Le groupe 1 se distingue des autres groupes par une forte hétérogénéité des pratiques de mutualisation qui infirme la corrélation entre une forte population et un modèle concentré sur la ville-centre.....</i>	<i>46</i>
2.4. La mission a étudié une commune nouvelle afin d'analyser les conséquences de ce modèle de mutualisation	50
2.4.1. <i>Les besoins d'investissement des communes ont encouragé la création de la commune nouvelle de Baugé en Anjou.....</i>	<i>50</i>
2.4.2. <i>L'adhésion des habitants et le soutien de l'administration sont des dimensions indispensables à la formation d'une commune nouvelle.....</i>	<i>51</i>
2.4.3. <i>L'organisation politique de la commune nouvelle suppose de former un équilibre politique permettant de représenter toutes les communes déléguées</i>	<i>51</i>
2.4.4. <i>Selon le maire de Baugé-en-Anjou, la commune nouvelle a permis de réaliser des économies.....</i>	<i>51</i>
2.4.5. <i>La commune nouvelle semble néanmoins être construite comme un modèle défensif vis-à-vis de l'élargissement des intercommunalités</i>	<i>52</i>
2.5. Le questionnaire national créé par la mission corrobore la diversité des modes d'organisation, en mettant en évidence une prépondérance des mutualisations descendantes.....	52
2.5.1. <i>Les mises à disposition ascendantes sont minoritaires.....</i>	<i>52</i>
2.5.2. <i>Les mises à disposition descendantes concernent principalement les services opérationnels</i>	<i>52</i>
3. L'ANALYSE STATISTIQUE AU NIVEAU NATIONAL MONTRE QUE LE POIDS DE L'EPCI DANS LES INVESTISSEMENTS EST POSITIVEMENT CORRELÉ AU MONTANT TOTAL DE DEPENSES PAR HABITANT DU BLOC COMMUNAL	53
3.1. La dépense par habitant des blocs communaux est liée aux caractéristiques économiques, géographiques et démographiques des territoires mais aussi au poids de l'EPCI dans les investissements	53
3.2. L'intensité de la mutualisation ne présente aucun lien statistique avec les caractéristiques économiques, démographiques et géographiques des territoires	58
4. L'ANALYSE DES DEPENSES DES INTERCOMMUNALITES INTERROGÉES PAR LA MISSION CONFIRME QUE LES MUTUALISATIONS SONT RAREMENT PORTEUSES DE BENEFICES NETS	58
4.1. La mutualisation permet l'extension des services, ce qui absorbe en tout ou partie les éventuels gains générés. au risque de réduire les gains liés au processus.....	58
4.2. Les gains nets liés aux mutualisations sont complexes à évaluer, même si certaines collectivités locales ont réalisé l'exercice.....	59
4.2.1. <i>Les méthodes de calcul des économies se heurtent à plusieurs difficultés.....</i>	<i>59</i>

4.2.2.	<i>Quelques collectivités ont tenté d'évaluer les gains associés aux mutualisations</i>	60
4.2.3.	<i>Les collectivités locales interrogées ont mis en évidence les principales économies et surcoûts constatés : tableau de synthèse.....</i>	62
4.2.4.	<i>La mutualisation des achats est une source d'économies rapides à certaines conditions.....</i>	63
5.	L'ANALYSE DES PROCESSUS DE MUTUALISATION AU SEIN DES INTERCOMMUNALITES INTERROGÉES MET EN EVIDENCE LES FREINS ET LES LEVIERS INHERENTS A CE TYPE DE DEMARCHE.....	64
5.1.	<i>La conduite de mutualisations se heurte à des freins politiques, organisationnels et réglementaires.....</i>	64
5.2.	<i>Les mutualisations peuvent être encouragées en précisant leur objectif et en conduisant une démarche d'adhésion au sein de l'intercommunalité.....</i>	65
5.2.1.	<i>L'extension des services a été jusqu'à maintenant le levier des mutualisations, notamment pour les petites communes</i>	65
5.2.2.	<i>La contrainte financière devient le levier principal de la mutualisation</i>	65
5.2.3.	<i>La conduite du changement est le facteur clef de succès des mutualisations....</i>	65

Introduction

L'analyse des pratiques de mutualisation au sein des blocs communaux suppose d'établir une catégorisation des intercommunalités *a priori*, afin de neutraliser les conséquences de leur environnement économique, démographique et géographique. La mission a déterminé une méthodologie permettant d'identifier des territoires comparables, en isolant dix groupes d'intercommunalités dont la diversité est représentative du territoire. Au sein de ces dix groupes composés de 1 010 intercommunalités, 35 d'entre elles ont fait l'objet de visites de terrain et d'entretiens téléphoniques.

Les entretiens conduits par la mission avec les élus des intercommunalités et des communes membres, ainsi qu'avec les responsables administratifs de ces collectivités, ont mis en évidence une forte hétérogénéité du degré de maturité des mutualisations. Ainsi, si certains territoires ont entamé une démarche de mutualisation dès avant 2008, qui leur permet aujourd'hui de bénéficier d'un modèle très intégré, d'autres sont encore aujourd'hui peu avancées, et ne mettent en œuvre que des mutualisations informelles ou des groupements de commandes. Les pratiques de mutualisation sont dans une certaine mesure corrélées à la taille de l'intercommunalité, mais également à leur structure interne. La présence d'une ville centre est très souvent un déterminant fort du mode de mutualisation.

L'analyse des pratiques de mutualisation au sein de groupes de territoires comparables met en évidence l'absence d'impact de l'environnement démographique, géographique et économique sur l'état d'avancement des coopérations au sein du bloc communal. Il n'existe pas non plus de corrélation évidente entre le degré d'intégration, qui se traduit par la part de l'intercommunalité dans les dépenses du bloc, l'avancement des mutualisations hors transferts et le niveau de dépenses du bloc communal. Cependant, au sein des groupes, il est fréquent que les intercommunalités qui mutualisent le moins soient également celles dont le niveau de dépenses par habitant est le plus élevé.

Si elles ne sont pas porteuses de gains budgétaires nets, les mutualisations sont néanmoins un vecteur d'extension des services. Les territoires qui n'ont pas engagé de démarche de mutualisations se heurtent souvent à des freins politiques, organisationnels et réglementaires qui peuvent néanmoins être surmontés grâce à un processus de conduite du changement ambitieux, associant les élus et les personnels.

1. La mission a déterminé dix groupes d'EPCI représentatifs de la diversité du territoire afin de neutraliser l'influence des caractéristiques exogènes pour analyser les pratiques de mutualisation

1.1. Les dix groupes d'EPCI sélectionnés par la mission sont représentatifs de la diversité des territoires

1.1.1. Présentation de la méthode d'identification de dix groupes homogènes d'EPCI

L'évaluation des pratiques en matière de mutualisation entre les intercommunalités et les communes supposerait de comparer, pour une ou plusieurs compétences ou fonctions données, le coût du service par habitant, ainsi que la qualité du service public rendu.

Toutefois, la comparaison de toutes les intercommunalités entre elles peut potentiellement fausser l'analyse, du fait des disparités géographiques, démographiques et économiques, ainsi que des différentiels de gouvernance qui distinguent les intercommunalités. Cet argument est régulièrement avancé pour expliquer les différences de situation en matière de mutualisation.

Compte tenu de l'hétérogénéité des 2 145 intercommunalités existantes en France, la mission a constitué un échantillon pour neutraliser les caractéristiques exogènes des intercommunalités. L'analyse des différentiels de maturité en matière de mutualisation au sein de chaque groupe homogène permet alors d'identifier précisément si, pour un acquis géographique, démographique et économique comparable, certaines intercommunalités sont parvenues, au moyen de mutualisations, à rationaliser le service public rendu.

La construction de cet échantillon 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 (cf. *infra*).

1.1.2. La mission a identifié dans un premier temps quatorze intercommunalités à partir des entretiens réalisés avec les associations d'élus et de collectivités, en s'attachant à respecter la diversité des territoires

Les entretiens menés par la mission ont permis d'identifier dix intercommunalités. À ce groupe d'intercommunalités ont été ajoutés des territoires distincts, notamment en milieu rural et dans des territoires de montagne afin de respecter la diversité des intercommunalités.

Annexe III

Tableau 1 : 10 EPCI sélectionnés par la mission

EPCI	Région	Département
CC de la Région de Pouancé-Combrée	Pays de la Loire	49 - Maine-et-Loire
CC du Centre Mauges	Pays de la Loire	49 - Maine-et-Loire
CC Loire Aubance	Pays de la Loire	49 - Maine-et-Loire
CC du Canton de Segré	Pays de la Loire	49 - Maine-et-Loire
CA du Grand Cahors	Midi-Pyrénées	46 - Lot
CA de Colmar	Alsace	68 - Haut-Rhin
CU de Strasbourg	Alsace	67 - Bas-Rhin
CC du Pays de Trie	Midi-Pyrénées	65 - Hautes-Pyrénées
CU de Bordeaux	Aquitaine	33 - Gironde
CC du Savinois Serre-Ponçon	Provence-Alpes-Côte d'Azur	05 - Hautes-Alpes

Source : Mission.

1.1.3. Pour chacune des dix intercommunalités identifiées, la mission a utilisé la base d'analyse territoriale de l'INSEE pour lui associer 100 territoires témoins

1.1.3.1. La mission a sélectionné 100 intercommunalités « témoins » pour les dix intercommunalités retenues

La construction de territoires témoins associés à des intercommunalités choisies dans le cadre de l'étude s'est appuyée sur un référentiel d'analyse territoriale fourni par l'INSEE intitulé « Outil de construction d'un référentiel géographique – 2013 ». Ce référentiel comprend 28 variables associées à chaque bassin de vie. Les deux sources de ces variables sont les recensements de la population de 1975 et de 2010. Les résultats obtenus pour 26 variables ont été classés entre 0 et 1 selon leur éloignement relatif aux valeurs maximales et minimales pour les 2 145 intercommunalités.

Pour chacune des dix intercommunalités, les 26 critères qui lui sont associées ont été comparés individuellement aux 26 critères associés aux 2 145 intercommunalités en calculant la distance quadratique entre chaque variable, soit la somme des différences entre les variables au carré. La distance quadratique s'apparente à un indice d'éloignement : plus celle-ci est élevée, plus l'intercommunalité est éloignée des autres intercommunalités. Plus l'indice d'éloignement est proche de zéro, plus deux territoires sont comparables.

Une fois les distances quadratiques calculées, celles-ci ont été classées par ordre croissant afin d'identifier les distances minimales entre chaque intercommunalité et le reste des intercommunalités. Les 100 intercommunalités témoin correspondants à ces distances minimales ont ensuite été identifiées pour chacune des dix intercommunalités. Elles correspondent aux intercommunalités dont les 26 critères sont les moins éloignées des dix intercommunalités sélectionnées.

Annexe III

Encadré 1 : Les 26 variables du référentiel géographique de l'Insee retenues par la mission

Les 26 variables du référentiel géographique de l'Insee retenues par la mission sont :

- le nombre de communes dans l'intercommunalité ;
- le nombre d'habitants dans l'intercommunalité ;
- le nombre d'habitants dans la commune principale de l'intercommunalité ;
- la part de la population de la commune principale dans la population totale (en %) ;
- la part de la population du territoire résidant dans des communes isolées hors d'influence des pôles (en %) ;
- la part de la population du territoire résidant dans un grand pôle urbain (en %) (plus de 10 000 emplois) ;
- la part de la population du territoire résidant dans un moyen pôle (en %) (5 000 à 10 000 emplois) ;
- la part de la population du territoire résidant dans un petit pôle (en %) (1 500 à 5 000 emplois) ;
- la part de la population du territoire résidant dans l'espace périurbain (en %) ;
- la part de la population du territoire résidant dans un autre espace sous influence urbaine (en %) ;
- le nombre de grands pôles urbains (plus de 10 000 emplois) dans le territoire ;
- le nombre de grands pôles urbains (plus de 10 000 emplois) hors du territoire et à moins de 30 min de la commune principale ;
- le nombre de grands pôles urbains (plus de 10 000 emplois) hors du territoire et à une distance entre 30 et 60 min de la commune principale ;
- la part des actifs occupés (au lieu de résidence) travaillant à l'étranger (en %) ;
- la part de la population dans des communes du littoral (en %) ;
- la part de la population dans des communes du littoral et les limitrophes (en %) ;
- la part de la population dans des communes de montagne (en %) ;
- le taux de fonction touristique(rapport entre la capacité d'accueil touristique exprimée en nombre de lits et le nombre d'habitants permanent) ;
- la part des étudiants dans la population âgée de 16 à 29 ans ;
- le nombre d'emplois (au lieu de travail) par actif occupé (au lieu de résidence) ;
- la part de la sphère présente dans l'emploi (en %) ;
- la part de l'agriculture dans l'emploi (en %) ;
- la part de la population en Zone de Revitalisation Rurale (en %) ;
- la part de l'industrie dans l'emploi en 1975 (en %) ;
- la part de l'industrie dans l'emploi (en %) ;
- la variation de l'emploi total depuis 1975 (en %).

1.1.3.2. Au sein de chacun des dix groupes homogènes d'intercommunalités, la mission a identifié des territoires comparables mais qui ne partageaient pas les mêmes caractéristiques en matière de mutualisation

Pour chaque groupe, la mission a identifié deux ou trois intercommunalités « témoin » qui devaient être étudiées plus spécifiquement, en analysant les critères suivants au sein du groupe homogène :

- ◆ le potentiel fiscal ;
- ◆ les dépenses pour 1000 habitants, pour plusieurs comptes par nature¹ ;

¹ les immobilisations corporelles (21), dont l'installation et le matériel technique (215) ; les immobilisations en cours (23), dont les constructions (213) ; les achats et variation de stock (60), dont les HA non stockés de matières et fournitures (606) ; les services extérieurs (61), dont l'entretien et les réparations (615) ; les charges de personnel (64) ; les prestations externes (604/605)

Annexe III

- ◆ le département et la région ;
- ◆ la part totale des dépenses de l'EPCI dans les dépenses du bloc ;
- ◆ le nombre de compétences ;
- ◆ la population.

L'objectif est, pour chaque groupe homogène, de choisir des témoins qui ont des comportements de mutualisation distincts des dix territoires choisis, mais également des dépenses pour 1 000 habitants qui varient fortement.

1.1.3.3. La mission a opéré des retraitements pour concentrer les visites dans un nombre réduit de région

La mission a identifié, au terme de son analyse, 42 EPCI à visiter dans 16 régions. Afin de doter cette typologie d'un caractère plus opérationnel pour les visites de la mission, la mission a concentré les territoires témoin dans un nombre plus restreint de régions. La mission obtient, après retraitements, 35 EPCI à étudier spécifiquement, dont les 10 EPCI choisis et 25 EPCI témoins. Lors de ses déplacements, la mission a pu compléter cet échantillon par des visites complémentaires de quelques EPCI non compris dans cet échantillon (notamment une commune nouvelle).

Tableau 2 : Répartition géographique des EPCI à visiter

Régions	Nombre d'EPCI
Alsace	3
Aquitaine	5
Champagne-Ardenne	6
Midi-Pyrénées	3
Pays de la Loire	14
Provence-Alpes-Côte d'Azur	4
Total général	35

Source : Mission.

1.1.4. Présentation des groupes et de leurs principales caractéristiques

Les dix groupes sélectionnés par la mission présentent des caractéristiques démographiques, géographiques et économiques variées.

Annexe III

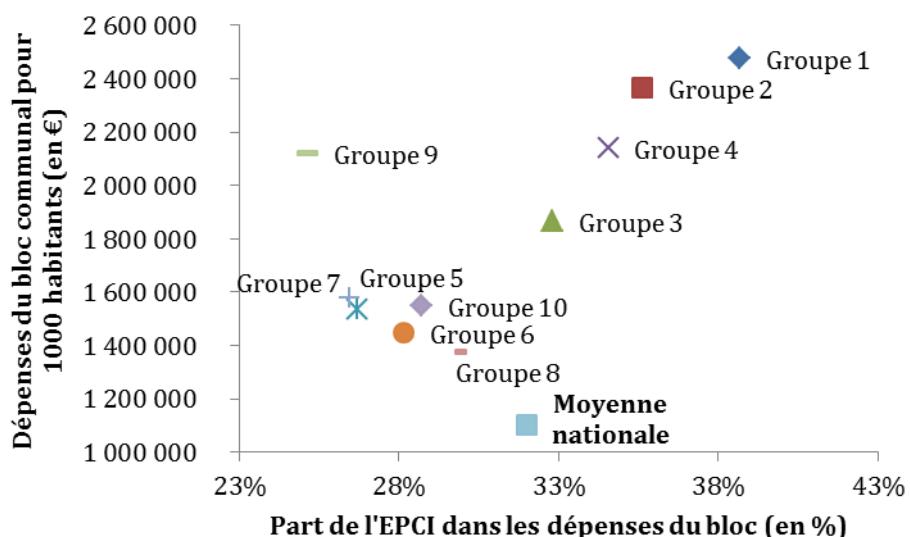
Graphique 1 : Répartition géographique des EPCI étudiés par la mission



Source : Mission.

Les groupes présentent entre eux et au sein de chacun d'eux, des niveaux de dépenses par bloc, une population et des degrés d'intégration (mesurés par la part de l'EPCI dans les dépenses du bloc communal) très variés.

Graphique 2 : Répartition des EPCI étudiés par la mission selon le niveau de dépenses du bloc communal, leur population et leur degré d'intégration



Source : Mission.

La mission a choisi six indicateurs pour présenter les singularités des groupes :

- ◆ la population, pour estimer la taille du bloc communal ;
- ◆ la forme juridique des intercommunalités, qui influence le nombre de compétences transférées ;
- ◆ la part de l'EPCI dans les dépenses totales du bloc, afin d'estimer le degré d'intégration du bloc en dépenses ;

Annexe III

- ◆ les dépenses de l'EPCI pour six postes de comptabilité par nature sélectionnés par la mission pour 1 000 habitants ;
- ◆ les dépenses du bloc communal pour six postes de comptabilité par nature sélectionnés par la mission pour 1 000 habitants, afin d'estimer le niveau de dépenses du bloc ;
- ◆ la part de l'EPCI dans les dépenses pour six postes de comptabilité par nature sélectionnés par la mission du bloc communal : l'objectif est d'identifier, pour les dépenses sélectionnées par la mission, le degré d'intégration du bloc, estimé au moyen de la participation de l'intercommunalité dans ces dépenses.

Afin d'affiner son analyse, la mission a choisi six types de dépenses par nature (niveau de compte 2 et 3 dans la comptabilité par nature) pour comparer les budgets des intercommunalités par habitant. Les dépenses par nature ciblées par la mission sont :

- ◆ les immobilisations corporelles (21), dont l'installation et le matériel technique (215) ;
- ◆ les immobilisations en cours (23), dont les constructions (213) ;
- ◆ les achats et variation de stock (60), dont les HA non stockés de matières et fournitures (606) ;
- ◆ les services extérieurs (61), dont l'entretien et les réparations (615) ;
- ◆ les charges de personnel (64) ;
- ◆ les prestations externes (604/605).

Ces dépenses ont été ciblées par la mission du fait de leur montant (en part des dépenses totales) ainsi que de leur caractère représentatif des charges portées par les blocs communaux. La présentation des groupes ci-dessous (cf. 1.1.2.1 à 1.1.2.10) compare les caractéristiques d'un groupe à celles des autres groupes, mais également à la moyenne nationale.

Pour mémoire, la population moyenne de toutes les intercommunalités de France métropolitaine est de 28 913 habitants et la part moyenne de l'EPCI dans les dépenses totales du bloc est de 32 %.

Pour les dépenses pour six postes de comptabilité par nature sélectionnés (voir *supra*), la moyenne nationale est de 0,3 € pour 1 000 habitants à l'échelle de l'EPCI et 1,1 M€ pour 1 000 habitants au niveau du bloc. La part moyenne des dépenses pour six postes de comptabilité par nature sélectionnés de l'EPCI dans le bloc communal est de 24 %.

Tableau 3 : Présentation des dépenses respectives des EPCI et des blocs communaux par groupe

Groupes	Part de l'EPCI dans les dépenses du bloc (en %)	Dépenses de l'EPCI pour 1000 habitants (en M€)	Dépenses du bloc pour 1000 habitants (en M€)	Part de l'EPCI dans les dépenses par nature du bloc (en %)	Dépenses de l'EPCI par nature/1000 habitants (en M€)	Dépenses du bloc par nature/1000 habitants (en M€)
Groupe 1	39	0,8	2,1	33	0,5	1,5
Groupe 2	36	0,7	2,0	29	0,4	1,4
Groupe 3	33	0,5	1,4	30	0,3	1,1
Groupe 4	35	0,6	1,7	29	0,3	1,2
Groupe 5	27	0,3	1,0	24	0,2	0,7
Groupe 6	28	0,3	1,1	25	0,2	0,8
Groupe 7	26	0,3	1,0	24	0,2	0,8
Groupe 8	30	0,4	1,2	28	0,3	0,9
Groupe 9	25	0,5	1,8	22	0,3	1,4
Groupe 10	29	0,4	1,3	27	0,3	1,0
Moyenne nationale	32	0,4	1,1	24	0,3	1,1

Source : Mission.

Annexe III

Le graphique n°2 synthétise le comportement des groupes par rapport à la moyenne nationale (France métropolitaine) ainsi qu'au reste des groupes. Les groupes sont composés de 73 à 95 intercommunalités. L'étude des groupes s'est faite au moyen d'un échantillon composé de trois à six intercommunalités qui ont toutes été visitées ou interrogées par téléphone. Les moyennes des groupes prennent en compte le contingent élargi (73 à 95 intercommunalités), les données individuelles des représentants des groupes sont présentées en partie 2.

Le groupe 1, composé de communautés urbaines, de communautés d'agglomération et de métropoles, se caractérise par la population la plus importante de l'échantillon, les dépenses pour six postes de comptabilité par nature sélectionnés de l'EPCI les plus élevées pour 1 000 habitants au sein de l'échantillon et la part de l'EPCI dans les dépenses du bloc la plus importante.

Le groupe 2, composé de communautés urbaines et de communautés d'agglomération, a la deuxième part la plus élevée de l'EPCI dans les dépenses du bloc communal par rapport aux autres intercommunalités de l'échantillon.

Le groupe 3, composé de communautés d'agglomération et de communautés de communes, a une part de l'EPCI dans les dépenses du bloc proche de la moyenne nationale, une population également proche de la moyenne et des dépenses pour six postes de comptabilité par nature sélectionnés inférieures à la moyenne.

Le groupe 4, composé de communautés d'agglomération, se caractérise principalement par des dépenses pour six postes de comptabilité par nature sélectionnés proches de la moyenne nationale, à l'échelle de l'EPCI et du bloc communal.

Le groupe 5, composé de communautés de communes très peu peuplées, a les dépenses pour six postes de comptabilité par nature sélectionnés les plus faibles de l'échantillon.

Le groupe 6, composé de communautés de communes peu peuplées, a des dépenses pour six postes de comptabilité par nature sélectionnés de l'EPCI et du bloc très inférieures à la moyenne nationale, tout comme la part de l'EPCI dans les dépenses totales.

Le groupe 7, composé de communautés de communes, a le niveau d'intégration (part de l'EPCI dans les dépenses totales du bloc) le plus faible de l'échantillon et des dépenses pour six postes de comptabilité par nature sélectionnés moins élevées que la moyenne.

Le groupe 8, composé de communautés de communes peu peuplées, est légèrement moins intégré que la moyenne nationale, avec des dépenses pour six postes de comptabilité par nature sélectionnés également plus faibles que la moyenne.

Le groupe 9, composé de communautés de communes très peu peuplées, a la population la moins importante, tout comme la part de l'EPCI dans les dépenses pour six postes de comptabilité par nature sélectionnés du bloc la plus faible.

Le groupe 10, composé de communautés de communes de montagne très peu peuplées, a des dépenses moins élevées que la moyenne nationale et sa part de l'EPCI dans les dépenses pour six postes de comptabilité par nature sélectionnés est plus élevée.

Annexe III

Graphique 3 : Analyse des dix groupes de l'échantillon au regard des six critères choisis par la mission

	Groupe 1	Groupe 2	Groupe 3	Groupe 4	Groupe 5	Groupe 6	Groupe 7	Groupe 8	Groupe 9	Groupe 10
Population moyenne	+++	+++	=	++	---	--	-	--	---	---
Forme juridique	CU/CA/ Métropole	CU/CA	CA/CC	CA	CC	CC	CC	CC	CC	CC
Part de l'EPCI dans les dépenses du bloc	+++	+++	=	++	--	--	---	-	+++	--
Dépenses de l'EPCI par nature pour 1000 habitants	+++	+++	-	=	---	--	--	--	+	-
Dépenses du bloc par nature pour 1000 habitants	+++	+++	--	=	---	--	--	--	+++	--
Part de l'EPCI dans les dépenses par nature	+++	++	++	++	=	+	=	+	--	++
Extrême de l'échantillon										
Proche de la moyenne nationale										
+ : légèrement supérieur à la moyenne nationale						- : légèrement inférieur à la moyenne nationale				
++ : supérieur à la moyenne nationale						-- : inférieur à la moyenne nationale				
+++ : très supérieur à la moyenne nationale						--- : très inférieur à la moyenne nationale				

Source : Mission.

Ci-dessous sont présentées les caractéristiques principales des dix groupes d'intercommunalités sélectionnés, en mettant en évidence leurs traits saillants par rapport à l'échantillon.

Pour chacun des groupes est ainsi présenté un tableau qui, dans sa colonne de droite, reprend les traits saillants du groupe et distingue en orange les valeurs polaires de l'échantillon.

1.1.4.1. Le groupe 1 est le plus peuplé, le plus intégré et le plus dépensier

Le groupe 1 est composé notamment des cinq intercommunalités suivantes :

- ◆ la CU de Bordeaux, en Gironde, visitée par la mission ;
- ◆ la CU Nantes Métropole, en Loire-Atlantique, visitée par la mission ;
- ◆ la CA Toulon Provence Méditerranée, dans le Var, interrogée par téléphone ;
- ◆ la CA Agglomération Côte Basque Adour, dans les Pyrénées-Atlantiques, visitée par la mission ;
- ◆ et la Métropole Nice Côte d'Azur, dans Alpes-Maritimes, interrogée par téléphone.

Le groupe 1 se caractérise surtout par l'importance de sa population ainsi que le niveau de dépenses de l'EPCI et du bloc par habitant pour les dépenses pour six postes de comptabilité par nature sélectionnés et pour les dépenses totales. La part de l'EPCI dans les dépenses totales du bloc est la plus importante de l'échantillon (39 %).

Annexe III

Graphique 4 : Caractéristiques principales du groupe 1

	Donnée	Quartile	Commentaire
Population moyenne	166 262	4	Population la plus importante
Forme juridique	CU/CA/Métropole	-	-
Part de l'EPCI dans les dépenses du bloc	39 %	4	Part la plus importante
Dépenses de l'EPCI par nature pour 1000 habitants	0,49 M€	4	Dépenses les plus élevées
Dépenses du bloc par nature pour 1000 habitants	1,50 M€	4	Dépenses les plus élevées
Part de l'EPCI dans les dépenses par nature	33 %	4	Part la plus élevée

Source : Mission.

1.1.4.2. Le groupe 2 se caractérise par une population, un degré d'intégration et un niveau de dépenses très élevés par rapport à la moyenne nationale

Le groupe 2 est composé notamment des quatre intercommunalités suivantes :

- ◆ la CU de Strasbourg, dans le Bas-Rhin, visitée par la mission ;
- ◆ la CA Reims Métropole, dans la Marne, visitée par la mission ;
- ◆ la CA Mulhouse Alsace Agglomération (M2A), dans le Haut-Rhin, visitée par la mission ;
- ◆ la CA Angers Loire Métropole, dans le Maine-et-Loire, interrogée par téléphone.

Le groupe 2 a une population importante, des dépenses pour six postes de comptabilité par nature sélectionnés élevées, et la deuxième part de l'EPCI dans les dépenses totales du bloc communal la plus élevée de l'échantillon (36 %).

Graphique 5 : Caractéristiques principales du groupe 2

	Donnée	Quartile	Commentaire
Population moyenne	140 893	4	2 ^{ème} population la plus importante
Forme juridique	CU/CA	-	-
Part de l'EPCI dans les dépenses du bloc	36 %	4	Deuxième part la plus importante
Dépenses de l'EPCI par nature pour 1000 habitants	0,41 M€	4	Deuxièmes dépenses les plus élevées
Dépenses du bloc par nature pour 1000 habitants	1,38 M€	4	Deuxièmes dépenses les plus élevées
Part de l'EPCI dans les dépenses par nature	29 %	4	Part plus élevée que la moyenne nationale

Source : Mission.

1.1.4.3. Le groupe 3 a des caractéristiques proches de la moyenne nationale en termes d'intégration, de dépenses et de démographie

Le groupe 3 est composé notamment des trois intercommunalités suivantes :

- ◆ la CA du Grand Cahors, dans le Lot, interrogée par téléphone ;
- ◆ la CA Agglomération de Chaumont, en Haute-Marne, visitée par la mission ;
- ◆ la CC du Pays de Mayenne, en Mayenne, visitée par la mission.

Le groupe 3 correspond à une population proche de la moyenne nationale, avec une part de l'EPCI dans les dépenses du bloc légèrement supérieure à la moyenne (33 %), et très supérieure à la moyenne pour les dépenses pour six postes de comptabilité par nature sélectionnés (30 %).

Graphique 6 : Caractéristiques principales du groupe 3

	Donnée	Quartile	Commentaire
Population moyenne	26 300	3	Population proche de la moyenne nationale
Forme juridique	CC/CA	-	-
Part de l'EPCI dans les dépenses du bloc	33 %	3	Part proche de la moyenne nationale
Dépenses de l'EPCI par nature pour 1000 habitants	0,31 M€	3	Dépenses légèrement inférieures à la moyenne nationale
Dépenses du bloc par nature pour 1000 habitants	1,05 M€	3	Dépenses inférieures à la moyenne nationale
Part de l'EPCI dans les dépenses par nature	30 %	4	Part très supérieure à la moyenne nationale

Source : Mission.

1.1.4.4. Le groupe 4 est composé exclusivement de communautés d'agglomération, qui ont un degré d'intégration plus élevé que la moyenne nationale

Le groupe 4 est composé notamment des trois intercommunalités suivantes :

- ◆ la CA de Colmar, dans le Haut-Rhin, visitée par la mission ;
- ◆ la CA de Laval, en Mayenne, visitée par la mission ;
- ◆ la CA du Grand Dax, dans les Landes, interrogée par téléphone.

Les communautés d'agglomération qui composent le groupe 4 sont plus peuplées que la moyenne et plus intégrées que le reste des intercommunalités en France métropolitaine.

Annexe III

Graphique 7 : Caractéristiques principales du groupe 4

	Donnée	Quartile	Commentaire
Population moyenne	92 409	4	Population très supérieure à la moyenne nationale
Forme juridique	CA	-	-
Part de l'EPCI dans les dépenses du bloc	35 %	4	Part supérieure à la moyenne nationale
Dépenses de l'EPCI par nature pour 1000 habitants	0,35 M€	4	Dépenses supérieures à la moyenne nationale
Dépenses du bloc par nature pour 1000 habitants	1,21 M€	3	Dépenses supérieures à la moyenne nationale
Part de l'EPCI dans les dépenses par nature	29 %	3	Part supérieure à la moyenne nationale

Source : Mission.

1.1.4.5. Le groupe 5 est composé de communautés de communes peu peuplées et les moins dépensières de l'échantillon

Le groupe 5 est composé notamment des trois intercommunalités suivantes :

- la CC de la Région de Pouancé-Combrée, dans le Maine-et-Loire, visitée par la mission ;
- la CC de la Brie-Champenoise, dans la Marne, visitée par la mission ;
- la CC des Coteaux-Sézannais, dans la Marne, visitée par la mission.

Le groupe 5 correspond à des communautés de communes peu peuplées (15 806 habitants en moyenne contre 28 913 au niveau national), et une intégration beaucoup moins importante que le reste des intercommunalités en France métropolitaine. Les dépenses de l'EPCI pour six postes de comptabilité par nature sélectionnés sont les plus faibles de l'échantillon à l'échelle de l'EPCI et du bloc communal.

Graphique 8 : Caractéristiques principales du groupe 5

	Donnée	Quartile	Commentaire
Population moyenne	15 806	2	Population inférieure à la moyenne nationale
Forme juridique	CC	-	-
Part de l'EPCI dans les dépenses du bloc	27 %	1	Part très inférieure à la moyenne nationale
Dépenses de l'EPCI par nature pour 1000 habitants	0,17 M€	1	Dépenses les plus faibles
Dépenses du bloc par nature pour 1000 habitants	0,71 M€	1	Dépenses les plus faibles
Part de l'EPCI dans les dépenses par nature	24 %	1	Part proche de la moyenne nationale

Source : Mission.

Annexe III

1.1.4.6. Le groupe 6, composé de communautés de communes faiblement peuplées, se caractérise par une intégration faible et par des dépenses pour six postes de comptabilité par nature sélectionnés beaucoup plus faibles que la moyenne nationale

Le groupe 6 est composé notamment des cinq intercommunalités suivantes :

- ◆ la CC du Centre Mauges, dans le Maine-et-Loire, interrogée par téléphone ;
- ◆ la CC de l'Ernée, en Mayenne, visitée par la mission ;
- ◆ la CC Moine et Sèvre, dans le Maine-et-Loire, visitée par la mission ;
- ◆ la CC Montrevault Communauté, dans le Maine-et-Loire, interrogée par téléphone ;
- ◆ la CC du Pays du Craonnais, en Mayenne, visitée par la mission.

Le groupe 6 est composé de communautés de communes moins peuplées que la moyenne nationale et dont la part de l'EPCI dans les dépenses totales du bloc est inférieure à la moyenne (28 %). La singularité du groupe 6 est que les dépenses pour six postes de comptabilité par nature sélectionnés de l'EPCI et du bloc communal sont beaucoup plus faibles que la moyenne nationale. La part de l'EPCI dans les dépenses du bloc pour six postes de comptabilité par nature sélectionnés est en revanche légèrement supérieure à la moyenne nationale (25 %).

Graphique 9 : Caractéristiques principales du groupe 6

	Donnée	Quartile	Commentaire
Population moyenne	16 979	2	Population inférieure à la moyenne nationale
Forme juridique	CC	-	-
Part de l'EPCI dans les dépenses du bloc	28 %	2	Part inférieure à la moyenne nationale
Dépenses de l'EPCI par nature pour 1000 habitants	0,21 M€	1	Dépenses très inférieures à la moyenne nationale
Dépenses du bloc par nature pour 1000 habitants	0,84 M€	1	Dépenses très inférieures à la moyenne nationale
Part de l'EPCI dans les dépenses par nature	25 %	2	Part légèrement supérieure à la moyenne nationale

Source : Mission.

1.1.4.7. Le groupe 7 est composé de communautés de communes légèrement moins peuplées que la moyenne, qui présentent un degré d'intégration et un niveau de dépenses très faibles

Le groupe 7 est composé notamment des trois intercommunalités suivantes :

- ◆ la CC du Canton de Segré, dans le Maine-et-Loire, visitée par la mission ;
- ◆ la CC du Castelbriantais, en Loire-Atlantique, visitée par la mission ;
- ◆ la CC du Grand Langres, en Haute-Marne, visitée par la mission.

Annexe III

Le groupe 7 est composé de communautés de communes légèrement moins peuplées que la moyenne, dont le degré d'intégration (part de l'EPCI dans les dépenses totales) est beaucoup plus faible que la moyenne (26 %) en France métropolitaine. Les dépenses de l'EPCI et du bloc communal pour six postes de comptabilité par nature sélectionnés sont inférieures à la moyenne nationale pour le bloc communal et l'EPCI. La part de l'EPCI dans les dépenses du bloc pour six postes de comptabilité par nature sélectionnés est proche de la moyenne nationale (24 %).

Graphique 10 : Caractéristiques principales du groupe 7

	Donnée	Quartile	Commentaire
Population moyenne	20 056	3	Population légèrement inférieure à la moyenne nationale
Forme juridique	CC	-	-
Part de l'EPCI dans les dépenses du bloc	26 %	1	Part très inférieure la moyenne nationale
Dépenses de l'EPCI par nature pour 1000 habitants	0,18 M€	1	Dépenses très inférieures à la moyenne nationale
Dépenses du bloc par nature pour 1000 habitants	0,76 M€	1	Dépenses très inférieures à la moyenne nationale
Part de l'EPCI dans les dépenses par nature	24 %	1	Part proche de la moyenne nationale

Source : Mission.

1.1.4.8. Le groupe 8 est composé de communautés de communes peu peuplées et légèrement moins intégrées que la moyenne nationale

Le groupe 8 comprend notamment les trois intercommunalités suivantes :

- ◆ la CC Loire-Aubance, dans le Maine-et-Loire, visitée par la mission ;
- ◆ la CC Cœur Pays de Retz, en Loire-Atlantique, visitée par la mission ;
- ◆ la CC du Canton de Saint-Savin, en Gironde, visitée par la mission.

Les communautés de communes du groupe 8 sont légèrement moins peuplées que la moyenne et présentent un degré d'intégration plus faible (30 % des dépenses totales du bloc correspondent à l'EPCI). La part de l'EPCI dans les dépenses pour six postes de comptabilité par nature sélectionnés du bloc est plus élevée que la moyenne (28 %). Les dépenses du bloc pour six postes de comptabilité par nature sélectionnés sont peu élevées par rapport à la moyenne nationale.

Annexe III

Graphique 11 : Caractéristiques principales du groupe 8

	Donnée	Quartile	Commentaire
Population moyenne	15 556	1	Population inférieure à la moyenne nationale
Forme juridique	CC	-	-
Part de l'EPCI dans les dépenses du bloc	30 %	3	Part légèrement inférieure à la moyenne nationale
Dépenses de l'EPCI par nature pour 1000 habitants	0,26 M€	2	Dépenses inférieures à la moyenne nationale
Dépenses du bloc par nature pour 1000 habitants	0,94 M€	2	Dépenses inférieures à la moyenne nationale
Part de l'EPCI dans les dépenses par nature	28 %	3	Part supérieure à la moyenne nationale

Source : Mission.

1.1.4.9. Le groupe 9 comprend les communautés de communes les plus faiblement peuplées, associées au degré d'intégration le plus faible

Le groupe 9 est composé notamment des trois intercommunalités suivantes :

- ◆ la CC du Savinois Serre-Ponçon, dans les Hautes-Alpes, interrogée par téléphone ;
- ◆ la CC du Canton de Garlin, dans les Pyrénées-Atlantiques, visitée par la mission ;
- ◆ la CC du Val d'Armance, dans l'Aube, interrogée par téléphone.

Les intercommunalités du groupe 9 présentent une population moyenne très faible (5 636 habitants) et une part de l'EPCI dans les dépenses du bloc très limitée (25 %). C'est le groupe d'intercommunalités le moins intégré de l'échantillon. La part des dépenses de l'EPCI pour six postes de comptabilité par nature sélectionnés dans le bloc communal est également le plus faible de l'échantillon (22 %).

Graphique 12 : Caractéristiques principales du groupe 9

	Donnée	Quartile	Commentaire
Population moyenne	5 636	1	Population la plus faible de l'échantillon
Forme juridique	CC	-	-
Part de l'EPCI dans les dépenses du bloc	25 %	1	Part la plus faible de l'échantillon
Dépenses de l'EPCI par nature pour 1000 habitants	0,30 M€	3	Dépenses inférieures à la moyenne nationale
Dépenses du bloc par nature pour 1000 habitants	1,36	4	Dépenses supérieures à la moyenne nationale
Part de l'EPCI dans les dépenses par nature	22 %	1	Part la plus faible de l'échantillon

Source : Mission.

1.1.4.10. Le groupe 10 comprend des communautés de communes de montagne très peu peuplées, moins intégrées que la moyenne nationale

Le groupe 10 est composé notamment des trois intercommunalités suivantes :

- ◆ la CC du Pays de Trie, dans les Hautes-Pyrénées, visitée par la mission ;
- ◆ la CC de Cazals-Salviac, dans le Lot, interrogée par téléphone ;
- ◆ la CC du Valgaudemar, dans les Hautes-Alpes, interrogée par téléphone.

Le groupe 10 comprend des communautés de communes de montagne très faiblement peuplées (6 412 habitants en moyenne). Leur degré d'intégration est inférieur à la moyenne en France métropolitaine (l'EPCI représente 29 % des dépenses totales du bloc communal), mais supérieur à la moyenne pour les dépenses du bloc pour six postes de comptabilité par nature sélectionnés (27 %).

Graphique 13 : Caractéristiques principales du groupe 10

	Donnée	Quartile	Commentaire
Population moyenne	6 412	1	Population très inférieure à la moyenne nationale
Forme juridique	CC	-	-
Part de l'EPCI dans les dépenses du bloc	29 %	2	Part inférieure à la moyenne nationale
Dépenses de l'EPCI par nature pour 1000 habitants	0,26 M€	2	Dépenses inférieures à la moyenne nationale
Dépenses du bloc par nature pour 1000 habitants	0,97 M€	2	Dépenses inférieures à la moyenne nationale
Part de l'EPCI dans les dépenses par nature	27 %	2	Part supérieure à la moyenne nationale

Source : Mission.

1.1.5. Conclusion de la méthode

La méthode proposée par la mission permet de disposer de dix groupes d'EPCI partageant des caractéristiques exogènes communes. Chacun de ces groupes a été présenté selon ses caractéristiques principales permettant d'apprécier leur degré d'intégration et les dépenses par habitant. **Ces groupes constituent par conséquent des objets d'analyse pertinents pour comparer leurs pratiques de mutualisation et d'intégration, leurs résultats et les modalités de mises en œuvre de celles-ci.**

Il convient de relever que les caractéristiques principales des groupes appréhendées par les six indicateurs présentés dans les tableaux ci-dessus peuvent masquer une relativement grande diversité de situations au regard de ces indicateurs au sein d'un même groupe (voir *infra*). La taille des groupes homogènes, qui comprennent au total 1 010 intercommunalités, justifie toutefois de présenter des résultats moyens groupe par groupe.

1.2. La diversité des pratiques de mutualisation et le coût de service public sont relativement indépendants des caractéristiques des groupes

1.2.1. L'analyse des dépenses par groupe met en évidence l'absence de corrélation entre le degré d'intégration, la population et le niveau des dépenses

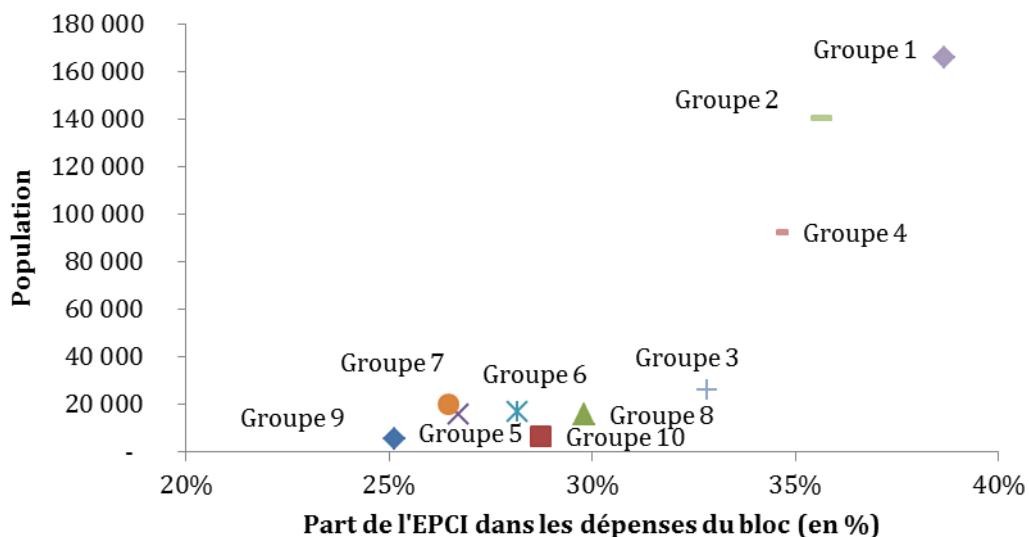
- Il n'existe pas de corrélation statistique entre le degré d'intégration et la population de l'EPCI.

Les travaux d'exploitation statistique menés par la mission ne révèlent aucune corrélation entre le degré d'intégration (transferts) et la population de l'EPCI. **La part de l'EPCI dans les dépenses du bloc communal n'est pas strictement influencée par la population du groupe considéré.** Seuls les groupes 1, 2 et 3, qui comprennent des communautés urbaines, des communautés d'agglomération et des métropoles, sont nettement plus intégrés que les autres groupes.

À titre d'exemple, le groupe 9, qui a la population moyenne la moins importante de l'échantillon (5 636 habitants), présente un degré d'intégration (exprimé en part de l'EPCI sur le total des dépenses du bloc communal) équivalent à un groupe qui a trois fois plus d'habitants (groupe 7).

Réciproquement, les groupes 9 et 10, qui ont des populations comparables (entre 5 636 habitants pour le groupe 9 et 6 412 habitants pour le groupe 10), ont un degré d'intégration qui varie de 25 % à 29 %.

Graphique 14 : Comparaison de la part de l'EPCI dans les dépenses du bloc et de la population des dix groupes



Source : Mission.

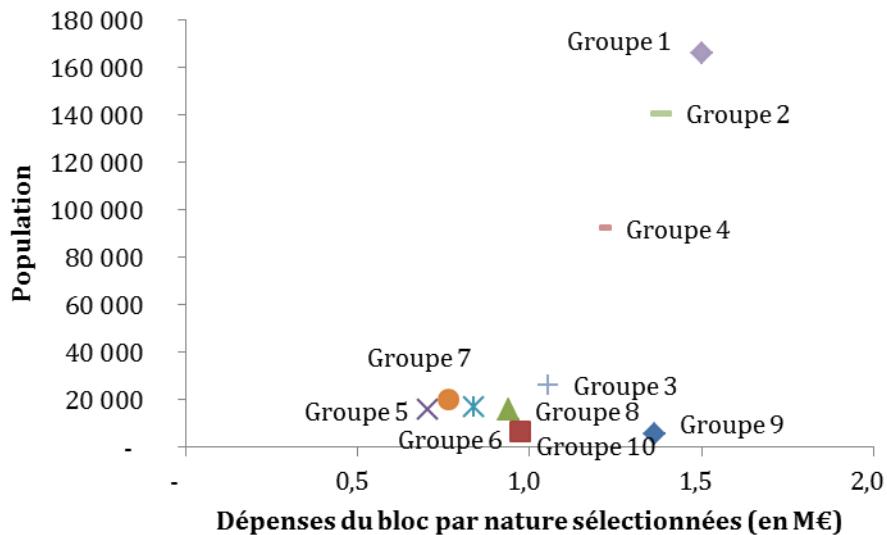
- Il n'y a pas de corrélation statistique entre le niveau de population et le niveau de dépenses du bloc communal pour 1 000 habitants.

La population n'est pas non plus un facteur qui influence le niveau de dépenses du bloc communal par 1 000 habitants. **L'analyse des situations respectives des dix groupes met en évidence que le niveau de dépenses n'est pas strictement corrélé à la démographie du groupe.**

Annexe III

Ainsi, le groupe 9, le moins peuplé, est associé aux dépenses du bloc communal les plus élevées de l'échantillon, suivi du groupe 1, qui est le plus peuplé. Réciproquement, le groupe 10 est comparable au groupe 9 en termes de population mais présente un niveau de dépense légèrement inférieur à la moyenne (0,97 M€ pour 1 000 habitants au niveau du bloc) tandis que le groupe 9 est associé aux dépenses les plus élevées de l'échantillon (1,36 M€ pour 1 000 habitants).

Graphique 12 : Comparaison des dépenses du bloc communal et de la population des dix groupes



Source : Mission.

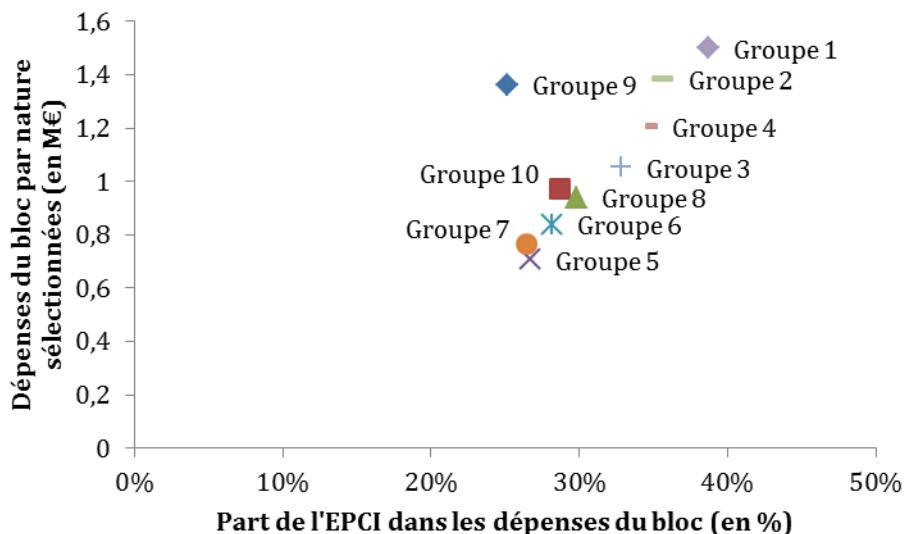
1.2.2. La part des dépenses de l'EPCI dans les dépenses du bloc communal est corrélée au niveau de dépenses du bloc communal pour les dépenses pour six postes de comptabilité par nature sélectionnés

L'analyse des dépenses des blocs communaux met en évidence que le degré d'intégration, mesuré par la part de l'EPCI dans les dépenses du bloc est lié au niveau de dépenses du bloc communal pour six postes de comptabilité par nature sélectionnés.

En effet, pour les dix groupes étudiés par la mission, la part de l'EPCI dans les dépenses du bloc influence le niveau de dépenses pour six postes de comptabilité par nature sélectionnés : plus l'intercommunalité est intégrée, plus le bloc communal est associé à un niveau de dépenses élevé. Outre le groupe 9, qui est peu intégré mais présente un niveau de dépenses très supérieur à la moyenne, les autres groupes forment, sous le graphique ci-dessous une relation linéaire entre le degré d'intégration et le niveau de dépenses du bloc communal.

L'analyse macroéconomique réalisée par la mission confirme ce constat empirique.

Graphique 13 : Comparaison des dépenses du bloc communal et du degré d'intégration des intercommunalités des dix groupes



Source : Mission.

Encadré 2 : Conclusion de l'analyse des dix groupes

- Il n'existe pas de corrélation stricte entre le degré d'intégration et la population de l'EPCI.
- Il n'existe pas de corrélation stricte entre le niveau de population et le niveau de dépenses du bloc communal pour 1 000 habitants.
- Le degré d'intégration du bloc communal (représenté par la part de l'EPCI dans les dépenses du bloc communal) influence le niveau de dépenses du bloc (pour les dépenses par nature sélectionnées par la mission).

2. Les dix groupes présentent des pratiques de mutualisation hors transferts hétérogènes, même si des tendances communes existent au sein des intercommunalités les plus peuplées

L'analyse qui suit ressort des éléments recueillis par la mission lors de ses différents entretiens. Elle traduit la compréhension par la mission des différentes situations, que cette présentation ait été soumise aux responsables des collectivités territoriales concernés. L'exposé n'a pas d'autre visée que celle d'établir un panorama de pratiques, sans appréciation ni en légalité, ni en opportunité des choix effectués.

2.1. L'analyse des comportements de mutualisation hors transferts des 35 EPCI met en évidence une forte diversité, à la fois entre et les groupes homogènes et au sein de ceux-ci

Les entretiens avec les 35 intercommunalités des dix groupes ont mis en évidence une forte diversité des modes de mutualisation hors transferts choisis par les blocs communaux.

Cette diversité se manifeste à la fois entre les groupes et au sein des groupes, sans que la forme juridique des intercommunalités (communauté de communes, d'agglomération, urbaine ou métropole) n'influence le mode de mutualisation hors transferts.

Annexe III

Le degré de mutualisation hors transferts a été apprécié par les membres de la mission au gré des entretiens avec les directeurs généraux de services, directeurs des services opérationnels et élus des blocs communaux étudiés (à la fois des intercommunalités et des communes membres).

L'analyse des 35 intercommunalités qui représentent les dix groupes sélectionnés par la mission met en évidence une forte hétérogénéité des pratiques de mutualisation, entre et au sein des groupes réputés homogènes. Toutefois, l'étude des pratiques de mutualisation au sein de chaque groupe révèle plusieurs tendances qui mettent en évidence que la configuration du territoire peut influencer le mode de coopération intercommunal.

Si les pratiques de mutualisation sont décorrélées des caractéristiques des territoires au sein des communautés de communes (qui présentent des mutualisations soit très avancées, soit inexistantes), les intercommunalités les plus peuplées (communautés urbaines et d'agglomération, métropoles) ont tendance à mutualiser avec la ville-centre. La présence de deux villes de taille équivalente au sein d'une intercommunalité est susceptible de bloquer le processus de mutualisation, qui ne peut ni s'appuyer sur la centralité, ni engager une solidarité multilatérale.

En revanche, le degré d'avancement des mutualisations hors transferts n'est pas corrélé aux caractéristiques du territoire : les divergence de maturité des pratiques de mutualisation au sein des groupes démontrent que la volonté politique est un facteur déterminant pour le succès de ce processus.

L'analyse des dépenses des 35 intercommunalités interrogées ne permet pas d'établir une corrélation entre le niveau de dépenses, le degré d'intégration (part de l'EPCI dans les dépenses du bloc communal) et le mode de mutualisation hors transfert de façon univoque. Toutefois, au sein des groupes, les intercommunalités qui mutualisent le moins sont fréquemment celles qui présentent des niveaux de dépenses beaucoup plus élevées que la moyenne.

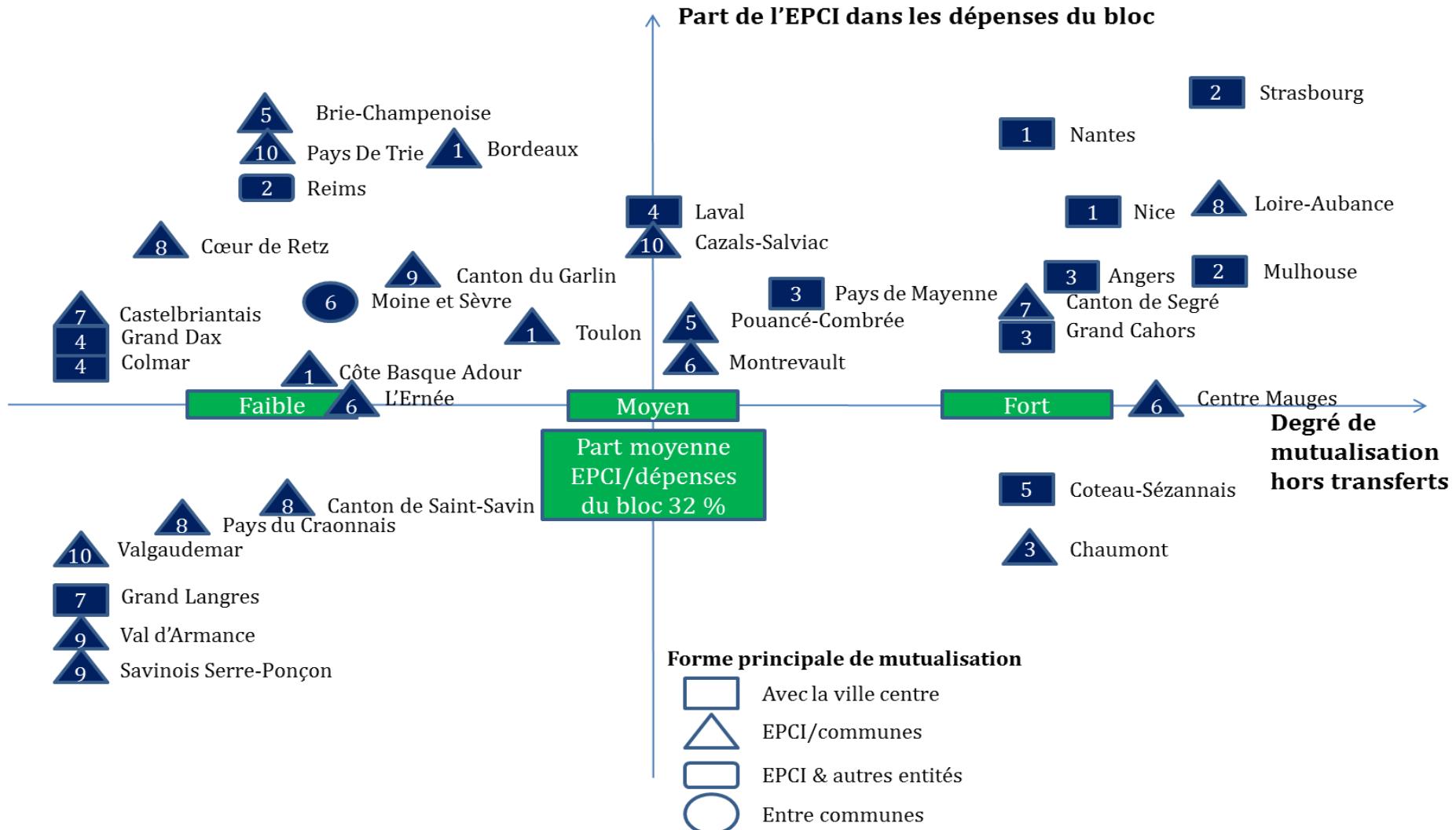
Pour chaque groupe, la mission analyse *infra* le mode de mutualisation des intercommunalités qui le compose et présente plus particulièrement les outils utilisés pour les mutualisations de moyens et des ressources humaines. La qualification juridique des modes de mutualisation n'est pas l'approche privilégiée par la mission dans cette annexe : les observations sur les pratiques de mutualisation des territoires sont issues d'entretiens conduits par la mission, et correspondent à la perception des élus et des agents de la qualification des dispositifs mis en œuvre. Les commentaires qui suivent sur les pratiques de mutualisation correspondent donc à la perception pragmatique des acteurs et non à une analyse juridique.

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.

À titre d'exemple, le groupe 5, qui comprend la CC de la Brie-Champenoise, la CC du Coteau Sézannais et la CC de Pouancé-Combrée 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 (Brie-Champenoise) ou inférieure à la moyenne (Coteau-Sézannais et Pouancé-Combrée). Les trois intercommunalités ont également un degré de mutualisation hors transferts variable, de faible (Brie-Champenoise) à fort (Coteau-Sézannais).

Annexe III

Graphique 14 : Comparaison des modes de mutualisation hors transferts pour les intercommunalités membres des dix groupes étudiés par la mission



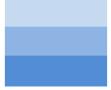
Source : Mission.

Annexe III

Les mutualisations de moyens sont également 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 (qui ne donnent pas lieu à des remboursements) sont les modes de mutualisation les plus sollicités.

Tableau 4 : Modes de mutualisation de moyens 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
❖ Groupements de commandes										
❖ Prestations de services										
❖ Mise à disposition de matériel										
❖ Mutualisations informelles										



 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 majoritaire ne se dégage. Toutefois, la gestion unifiée entre l'intercommunalité et la ville centre est plus répandue que celle qui s'opère entre l'intercommunalité et toutes les communes. La gestion unifiée correspond, en l'état actuel du droit, aux services communs.

Tableau 5 : 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
❖ Gestion unifiée pour toutes les communes de l'intercommunalité										
❖ Gestion unifiée entre la ville centre et l'intercommunalité										
❖ Mise à disposition descendante										
❖ Mise à disposition ascendante										
❖ Partage d'agents entre communes										

Source : Mission.

2.2. Les pratiques de mutualisation ne sont pas corrélées aux caractéristiques du territoire pour les communautés de communes

2.2.1. Les groupes 5 et 6 sont symptomatiques de la diversité des pratiques de mutualisation au sein de territoires comparables mais révèlent une corrélation entre les dépenses, les transferts et les mutualisations hors transferts

2.2.1.1. Le groupe 5 montre que les mutualisations hors transferts sont négativement corrélées au niveau de dépenses du bloc communal

Le groupe 5, qui comprend la CC de la Région de Pouancé-Combrée, la CC de la Brie Champenoise et la CC des Coteaux-Sézannais, est représentatif de la diversité des modes de mutualisation choisis par des communautés de communes comparables.

Annexe III

Les trois intercommunalités, qui présentent des caractéristiques économiques, démographiques et géographiques proches car liées au groupe 5, ont des résultats distincts en termes d'intégration et de dépenses :

- ◆ la CC du Coteau-Sézannais a une part de l'EPCI dans les dépenses du bloc inférieure à la moyenne nationale (25 %), tout comme la CC de la Région de Pouancé-Combrée (22 %) alors que la CC de la Brie-Champenoise a un des 25 ratios les plus élevés sur l'ensemble des EPCI (50 %) ;
- ◆ les dépenses du bloc pour six postes de comptabilité par nature sélectionnés pour 1 000 habitants varient de 0,8 M€ pour la CC de la Région de Pouancé-Combrée à 1,4 M€ pour la CC de la Brie-Champenoise ;
- ◆ la part de l'EPCI dans les dépenses pour six postes de comptabilité par nature sélectionnées varie de 20 % pour la CC de la Région de Pouancé-Combrée à 50 % pour la CC de la Brie-Champenoise.

Tableau 6 : Caractéristiques budgétaires et démographiques des intercommunalités du groupe 5

EPCI	Part de l'EPCI dans les dépenses du bloc (en %)	Dépenses de l'EPCI pour six postes de comptabilité par nature sélectionnés pour 1 000 habitants (M€)	Dépenses du bloc pour six postes de comptabilité par nature sélectionnés pour 1 000 habitants (M€)	Part de l'EPCI dans les dépenses pour six postes de comptabilité par nature sélectionnés (en %)	Population
CC de la Région de Pouancé-Combrée	22	0,2	0,8	20	10 389
CC des Coteaux-Sézannais	25	0,3	1,4	21	9 619
CC de la Brie-Champenoise	50	0,8	1,6	50	7 491

Source : Mission.

Outre la diversité de leurs dépenses par habitant, les trois intercommunalités ont mis en œuvre des politiques de mutualisation très distinctes.

La CC de la Région de Pouancé-Combrée a entamé un processus de mutualisation dès 2008, en établissant un projet de territoire, avant d'adopter après une année de concertation un schéma de mutualisation validé en 2012. La communauté de communes se caractérise par un degré d'intégration faible (22 %) avec deux villes centre de taille similaire (Pouancé et Combrée).

La mutualisation des ressources humaines au sein de la CC de la Région de Pouancé-Combrée se traduit essentiellement par :

- ◆ des mises à disposition descendantes de personnel intercommunal en faveur d'une ou de plusieurs communes ;
- ◆ le partage du temps de travail d'agents entre plusieurs communes (mises à disposition individuelles ponctuelles) ;
- ◆ un service commun pour la prise en charge de l'instruction des permis de construire, pour se substituer à celui assuré jusqu'alors par la direction départementale du territoire (DDT).

Les communes ont conservé leur personnel. Il n'y a pas de mutualisations ascendantes.

La mutualisation des moyens se manifeste par :

Annexe III

- ◆ des groupements de commande, notamment avec d'autres EPCI ;
- ◆ des prestations de services (école de musique du Pays) ;
- ◆ des mises à disposition de matériel (logiciel de marché public) ;
- ◆ des mutualisations informelles en matière de comptabilité ou d'affaires juridiques.

La **CC des Coteaux-Sézannais** a elle aussi entamé un processus anticipé de mutualisation dès la création de la communauté de communes. La part de l'EPCI dans les dépenses du bloc communal est moins élevée que la moyenne (25 %). La communauté de communes est construite autour de la ville centre, Sézanne, qui comprend 5 500 habitants, entourée de 22 autres communes qui rassemblent en tout 4 400 habitants (205 habitants par commune en moyenne).

La mutualisation au sein de la CC des Coteaux-Sézannais correspond essentiellement à une mise en commun des moyens avec la ville centre, sous la forme de mises à disposition ascendantes de services fonctionnels, sous le contrôle d'une direction générale commune.

Les trois mutualisations principales sont :

- ◆ l'absence de services propres à l'intercommunalité : les frais de fonctionnement de la communauté de communes sont assumés par la ville de Sézanne pour le compte de l'EPCI, sans remboursements ;
- ◆ le fait que la directrice générale des services, le directeur des services techniques et le responsable des services techniques soient des postes à temps incomplet occupés au titre d'activité accessoire par du personnel communal (mutualisation ascendante) ;
- ◆ les fonctions administratives, juridiques et comptables, qui sont assumées par la ville de Sézanne, qui est ensuite remboursée par la communauté de communes à la fin de l'année (prestation de services).

La CC des Coteaux-Sézannais gère également des groupements de commande avec d'autres EPCI de la région, dont la CC de la Brie-Champenoise.

La **CC de la Brie-Champenoise** est beaucoup plus intégrée que les deux autres intercommunalités du groupe (50 % des dépenses du bloc communal relèvent de l'EPCI). L'intercommunalité gère toutes les compétences sauf le social, l'entretien des bâtiments communaux et l'urbanisme. Montmirail, la ville centre, concentre plus de la moitié des habitants de l'intercommunalité (4 000 habitants).

Toutefois, malgré des transferts de compétences importants, la communauté de communes de la Brie-Champenoise est peu mutualisée :

- ◆ les locaux de la ville de Montmirail et de l'intercommunalité sont distincts à Montmirail ;
- ◆ il y a deux directeurs généraux des services ;
- ◆ seuls quelques agents de nettoyage des bâtiments de la ville et de l'intercommunalité sont mutualisés ;
- ◆ certains agents communaux participent ponctuellement à des missions de nature intercommunale dans le cadre de la compétence scolaire.

Les mutualisations opérées par la communauté de communes de la Brie-Champenoise sont souvent informelles : la commune de Montmirail assume par exemple l'accueil des administrés des autres communes au sein du CCAS de Montmirail, sans remboursement.

L'intercommunalité organise néanmoins des groupements de commandes.

L'analyse des pratiques de mutualisation au sein du groupe 5 met en évidence qu'au sein de territoires comparables :

- ◆ **le degré de transferts de compétences est très variable ;**

Annexe III

- ◆ la mutualisation peut être quasi-inexistante (Brie-Champenoise), essentiellement descendante (Pouancé-Combrée) ou quasi-exclusivement concentrée sur la ville centre (Coteaux-Sézannais) ;
- ◆ la ville centre peut être à la fois le centre de la mutualisation (Coteaux-Sézannais) ou fonctionner de façon très indépendante (Brie-Champenoise) au sein de territoires où la ville centre représente plus de 50 % de la population de l'intercommunalité ;
- ◆ toutes les communautés de communes ont recours à des groupements de commande ;
- ◆ toutes les intercommunalités exercent des mutualisations de façon informelle.

La mutualisation de moyens s'appuie essentiellement sur les groupements de commande et les mutualisations informelles, ainsi que sur les prestations de services. La mise à disposition de matériel n'a été évoquée que par la CC de la Région de Pouancé-Combrée.

Tableau 7 : Types de mutualisation de moyens utilisés au sein du groupe 5

Type de mutualisation de moyens	CC de la Région de Pouancé-Combrée	CC des Coteaux Sézannais	CC de la Brie Champenoise
Groupement de commandes	X	X	X
Prestation de services	X	X	-
Mises à disposition de matériel	X	-	-
Mutualisations informelles	X	X	X

Source : Mission.

La mutualisation des ressources humaines correspond essentiellement, au sein du groupe 5, à la mise à disposition d'agents communaux pour réaliser des missions d'intérêt intercommunal. Seule la communauté de communes des Coteaux-Sézannais a organisé une gestion unifiée (services communs) entre la ville centre et l'intercommunalité.

Tableau 8 : Types de mutualisation des ressources humaines utilisés au sein du groupe 5

Type de mutualisation des ressources humaines	CC de la Région de Pouancé-Combrée	CC des Coteaux-Sézannais	CC de la Brie-Champenoise
Gestion unifiée pour toutes les communes de l'intercommunalité	-	-	-
Gestion unifiée entre la ville centre et l'intercommunalité	-	X	-
Mise à disposition descendante	X	-	-
Mise à disposition ascendante	-	X	X
Partage d'agents entre communes	X	-	-

Source : Mission.

La CC de Pouancé-Combrée est l'intercommunalité du groupe 5 qui a le plus recours aux mutualisations, suivie des Coteaux-Sézannais. La CC de la Brie-Champenoise est en revanche peu mutualisée.

L'analyse des dépenses dans ces trois intercommunalités du groupe 5 met en évidence une corrélation entre le degré de mutualisation hors transferts et le niveau de dépenses pour six postes de comptabilité par nature sélectionnés pour 1 000 habitants. Les dépenses des blocs varient ainsi de 0,8 M€ pour la CC de la Région de Pouancé-Combrée et 1,4 M€ pour la CC des Coteaux-Sézannais à 1,6 M€ pour la CC de la Brie-Champenoise.

L'analyse de la comptabilité pour six postes de comptabilité par nature sélectionnés des trois intercommunalités met en évidence des différences importantes de dépenses par habitant sur les quatre postes suivants :

Annexe III

- ◆ les immobilisations corporelles en cours (compte 231), 531 € de différence par habitant entre Pouancé-Combrée et la CC de la Brie-Champenoise ;
- ◆ l'installation et le matériel technique (compte 215), 194 € de différence par habitant entre Pouancé-Combrée et la CC de la Brie-Champenoise ;
- ◆ les emprunts et dettes assortis de conditions particulières (compte 167), 158 € de différence par habitant entre Pouancé-Combrée et la CC de la Brie-Champenoise ;
- ◆ la valeur comptable des immobilisations cédées (compte 675), 66 € de différence par habitant entre Pouancé-Combrée et la CC de la Brie-Champenoise.

Réciproquement, l'analyse de la part de l'EPCI dans les dépenses du bloc communal met en évidence que plus le bloc est intégré, plus les dépenses sont élevées et moins la mutualisation hors transfert est dynamique.

L'analyse du groupe 5 met donc en évidence :

- ◆ **que le niveau de transfert est positivement corrélé au niveau de dépenses du bloc communal : plus les compétences sont transférées à l'EPCI, plus les dépenses pour six postes de comptabilité par nature sélectionnés du bloc communal sont élevées ;**
- ◆ **que les mutualisations hors transferts sont inversement corrélées au niveau de dépenses de l'EPCI : plus les intercommunalités du groupe 5 opèrent des mutualisations, moins leurs dépenses sont élevées.**

2.2.1.2. Le groupe 6 met en évidence que des intercommunalités très mutualisées (hors transferts) ont un niveau de dépenses inférieur à celles qui n'ont pas entamé de démarche de mutualisation

Le groupe 6 comprend les cinq communautés de communes du Centre Mauges, de l'Ernée, Moine et Sèvre, Montrevault Communauté et du Pays du Craonnais.

Les cinq intercommunalités présentent, outre leurs caractéristiques économiques, démographiques et géographiques liées au groupe 6, des résultats relativement disparates en termes d'intégration et de dépenses :

- ◆ la communauté de communes la plus intégrée est la CC Montrevault Communauté, où l'EPCI représente 40 % des dépenses du bloc communal ;
- ◆ les trois communautés de communes Moine et Sèvre, de l'Ernée et du Centre Mauges ont une intégration proche de la moyenne nationale, avec une part de l'EPCI dans les dépenses du bloc qui varie de 28 % à 36 % pour la CC de l'Ernée ;
- ◆ la communauté de communes du Pays du Craonnais est associé à une part de l'EPCI dans les dépenses du bloc de 21 % ;
- ◆ les dépenses des cinq intercommunalités sont très variables : les CC Moine et Sèvre et Montrevault Communauté ont des dépenses inférieures à la moyenne nationale (entre 0,8 M€ pour 1 000 habitants au niveau du bloc), la CC de l'Ernée a des dépenses équivalentes à la moyenne nationale (1,1 M€) tandis que la CC du Pays du Craonnais et la CC du Centre Mauges ont des dépenses supérieures à la moyenne nationale (entre 1,4 et 1,5 M€).

Tableau 9 : Caractéristiques budgétaires et démographiques des intercommunalités du groupe 6

EPCI	Part de l'EPCI dans les dépenses du bloc (en %)	Dépenses de l'EPCI pour six postes de comptabilité par nature sélectionnés pour 1 000 habitants (M€)	Dépenses du bloc pour six postes de comptabilité par nature sélectionnés pour 1 000 habitants (M€)	Part de l'EPCI dans les dépenses pour six postes de comptabilité par nature sélectionnés (en %)	Population
CC Moine et Sèvre	28	0,2	0,8	25	24 250
CC Montrevault Communauté	40	0,3	0,8	34	15 871
CC de l'Ernée	36	0,4	1,5	37	20 700
CC du Centre Mauges	29	0,4	1,1	29	24 111
CC du Pays du Craonnais	21	0,3	1,4	21	9 560

Source : Mission.

La communauté de communes Moine et Sèvre opère des mutualisations ponctuelles par des mises à disposition de moyens et de personnel ainsi que des groupements de commandes. Les mises à disposition de moyens s'opèrent surtout à l'échelle infra-communautaire, entre communes, par des conventions de partage d'équipements. La répartition des charges entre communes se fait par un accord politique, sans décompter précisément les heures d'utilisation des outils.

Les communes mettent également à disposition leur personnel entre elles, pour des remplacements en cas d'arrêts maladie ou pour des services techniques.

Parallèlement, la communauté de communes met à disposition du matériel (scène mobile, machines pour la voirie) à titre gratuit pour ses communes membres. La mutualisation est principalement informelle entre l'EPCI et les communes.

La CC Montrevault Communauté a conduit une réflexion sur les mutualisations dès 2006, et a opéré des transferts de compétences importants en 2007 (jeunesse, enfance, voirie, équipements sportifs et équipements culturels).

Parallèlement, les élus ont mis en place des coopérations au sein de groupes de trois communes, en construisant des quartiers par périmètre géographique. Ils ont par exemple mutualisé les services enfance/jeunesse, une maison de santé ainsi que leurs secrétariats de mairie. La décision est prise par l'EPCI en fonction des disponibilités de services sur les communes. Il y a donc une territorialisation de l'action, mais la décision demeure communautaire après transfert de compétences.

Le personnel (hors service technique et certains personnels administratifs) a été transféré à l'intercommunalité, qui gère la comptabilité, les ressources-humaines, les achats et les autorisations de droit des sols pour toutes les communes. Les services techniques sont mis à disposition par convention de l'intercommunalité par les communes (mutualisation ascendante). L'intercommunalité organise également des groupements de commandes.

La CC de l'Ernée est peu mutualisée. Elle opère des mutualisations ascendantes pour la gestion de compétences communautaires (entretien de la voirie par mise à disposition de personnel) et des mises à disposition ascendantes ou descendantes ponctuelles d'équipements (scène mobile) ou de personnel (directeur de la culture de la communauté de communes) en cas de besoins.

Annexe III

La **CC Centre Mauges** a mené dès 2007 une réflexion sur la mutualisation, et a mis en place des conventions de mise à disposition de services multilatérales entre tous les membres du bloc communal. C'est une convention large, qui concerne toutes les activités du bloc communal, en fixant un taux horaire moyen de remboursement du temps de travail pour les mises à disposition de personnel. Ces mises à disposition de personnel ont surtout cours entre les communes (personnel administratif), moins fréquemment entre les communes et l'intercommunalité.

Les compétences transférées (voirie, espaces verts) ont été territorialisées en trois secteurs, qui regroupent chacun trois équipes métiers (voirie, événementiel, espaces verts et bâtiments). Au sein de chaque secteur, un coordonnateur (technicien territorial) fait le lien entre le directeur des services techniques de l'intercommunalité et les trois responsables métiers.

Des services communs ont été créés entre la ville centre et la communauté de communes pour les ressources humaines, les finances, les marchés publics et la communication. L'intercommunalité organise également des groupements de commandes, à son initiative ou lorsque des communes mentionnent un besoin lors de la réunion des secrétaires de mairie, pilotée mensuellement par le directeur général des services de la communauté.

La **CC du Pays du Craonnais** opère principalement des mutualisations informelles entre la ville centre et la communauté de communes. Il n'y a pas de processus de refacturation, notamment pour les activités culturelles de l'intercommunalité qui sont principalement gérées par la ville centre. L'intercommunalité bénéficie d'une délégation pour maîtrise d'ouvrage pour des investissements.

Elle organise également des groupements de commandes. Parallèlement, les communes membres partagent des secrétaires de mairie et se prêtent du matériel à titre informel. Les mutualisations sont peu développées à ce stade, mais l'intercommunalité projette de créer des services communs dans le cadre de la fusion de cette communauté de communes avec une communauté de communes voisine.

L'analyse des pratiques de mutualisation au sein du groupe 6 met en évidence une forte disparité du degré de maturité de la démarche :

- ◆ **les CC Centre Mauges et de Montrevault Agglomération sont très mutualisées, ayant engagé la mutualisation dès 2007 ;**
- ◆ **les trois autres intercommunalités sont peu mutualisées ;**
- ◆ **les intercommunalités peu mutualisées s'appuient surtout sur des mises à disposition entre communes ;**
- ◆ **les mises à disposition concernent principalement le personnel administratif des communes entre elles ou du matériel ;**
- ◆ **les mutualisations informelles sont une pratique courante.**

La mutualisation de moyens s'appuie principalement au sein du groupe 6 sur les mises à disposition et sur les groupements de commandes. Les mutualisations informelles sont fréquentes au sein de ces communautés de communes.

Annexe III

Tableau 10 : Types de mutualisation de moyens utilisés au sein du groupe 6

Type de mutualisation de moyens	CC Moine et Sèvre	CC Montrevault Communauté	CC de l'Ernée	CC du Centre Mauges	CC du Pays du Craonnais
Groupement de commandes	X	X	-	X	X
Prestation de services	-	-	-	-	-
Mises à disposition de matériel	-	X	X	X	X
Mutualisations informelles	X	X	X	X	X

Source : Mission.

La mutualisation des ressources humaines correspond fréquemment au sein du groupe 6 à des mutualisations ascendantes. Les intercommunalités du groupe 6 ont également recours au partage d'agents entre communes, ainsi qu'à des services communs pour les deux intercommunalités historiquement mutualisées.

Tableau 11 : Types de mutualisation des ressources humaines utilisés au sein du groupe 6

Type de mutualisation des ressources humaines	CC Moine et Sèvre	CC Montrevault Communauté	CC de l'Ernée	CC du Centre Mauges	CC du Pays du Craonnais
Gestion unifiée pour toutes les communes de l'intercommunalité	-	X	-	-	-
Gestion unifiée entre la ville centre et l'intercommunalité	-	-	-	X	-
Mise à disposition descendante	-	-	X	X	-
Mise à disposition ascendante	-	X	X	X	-
Partage d'agents entre communes	X	X	-	X	X

Source : Mission.

Le degré de mutualisations hors transferts est relativement corrélé au niveau de dépenses pour les six postes de dépenses par nature sélectionnés par la mission. Ainsi, les CC du Craonnais et de l'Ernée ont un niveau de dépense supérieur à la moyenne nationale (respectivement 1,4 M€ et 1,5 M€ pour 1 000 habitants au niveau du bloc communal), tandis que les CC Montrevault Communauté et du Centre Mauges, qui ont engagé des mutualisations dès 2007, ont un niveau de dépense très inférieur : 0,8 M€ pour la CC Montrevault Communauté et 1,1 M€ pour la CC du Centre Mauges.

Il apparaît donc que les deux intercommunalités qui ont le plus mutualisé (hors transferts) ont des dépenses inférieures ou égales à la moyenne, pour un degré d'intégration supérieur à la moyenne nationale (entre 36 et 40 % de l'EPCI dans les dépenses du bloc). En revanche, la CC Moine et Sèvre, peu mutualisée, présente un niveau de dépense faible malgré une organisation sous-optimale (0,8 M€).

L'analyse du groupe 6 met donc en évidence :

- ◆ que les intercommunalités les plus mutualisées (hors transferts) présentent un niveau de dépense inférieur à la moyenne ;
- ◆ que les intercommunalités très mutualisées ont débuté leur démarche dès 2007 ;
- ◆ qu'au sein des communautés de communes peu mutualisées du groupe 6, les mises à disposition de personnel et de matériel entre communes sont préférées à des mutualisations avec la communauté de communes.

2.2.2. Les groupes 7 et 8 sont composés de territoires où la pratique de mutualisation est soit historique, soit inexiste et ne révèlent pas de corrélation forte entre les mutualisations et le niveau des dépenses du bloc

2.2.2.1. Le groupe 7 est révélateur de l'hétérogénéité de la maturité de la démarche de mutualisation entre des territoires comparables

Le groupe 7 est composé de la CC du Canton de Segré, de la CC du Castelbriantais et de la CC du Grand Langres.

Les trois intercommunalités, qui présentent des caractéristiques économiques, démographiques et géographiques proches car liées au groupe 7, ont des résultats distincts en termes d'intégration et de dépenses :

- ◆ la CC du Grand Langres a une part de l'EPCI dans les dépenses du bloc inférieure à la moyenne nationale (18 %), tandis que la CC du Castelbriantais est proche de la moyenne (32 %) et que la CC de Segré est associée à une part de l'EPCI dans les dépenses du bloc de 45 % ;
- ◆ les dépenses du bloc pour six postes de comptabilité par nature sélectionnés pour 1 000 habitants varient de 1,2 M€ pour la CC du Castelbriantais à 2,0 M€ pour la CC du Grand Langres ;
- ◆ la part de l'EPCI dans les dépenses pour six postes de comptabilité par nature sélectionnées sélectionnées varie de 22 % pour la CC du Grand Langres à 45 % pour la CC du Canton de Segré.

Tableau 12 : Caractéristiques budgétaires et démographiques des intercommunalités du groupe 7

EPCI	Part de l'EPCI dans les dépenses du bloc (en %)	Dépenses de l'EPCI pour six postes de comptabilité par nature sélectionnés pour 1 000 habitants (M€)	Dépenses du bloc pour six postes de comptabilité par nature sélectionnés pour 1 000 habitants (M€)	Part de l'EPCI dans les dépenses pour six postes de comptabilité par nature sélectionnés (en %)	Population
CC du Canton de Segré	45	0,5	1,2	45	17 358
CC du Castelbriantais	32	0,4	1,2	34	33 056
CC du Grand Langres	18	0,4	2,0	22	16 963

Source : Mission.

La CC du Canton de Segré est la plus intégrée du groupe. En plus des compétences obligatoires, la communauté de communes a pris en charge l'assainissement (collectif et non collectif) ainsi que les équipements sportifs. La réflexion sur les mutualisations a débuté en 2006, et a abouti à la fusion des services de la ville centre (Segré) et de la communauté de communes dans le cadre d'une gestion unifiée (services communs).

Toutefois, 40 % du personnel de la ville a refusé d'être muté à l'échelon intercommunal : ils sont mis à disposition de l'intercommunalité par la mairie.

Outre la gestion unifiée est composée de plusieurs services communs :

Annexe III

- ◆ entre les communes et l'intercommunalité, pour la comptabilité, les ressources humaines, les outils informatiques (plateforme commune de sauvegarde et partage de logiciels), et les marchés publics ;
- ◆ entre la ville centre et l'intercommunalité, qui mutualisent leur DGS, le directeur des services techniques (DST) et le secrétaire général qui suit les conseils municipaux et les conseils communautaires ;
- ◆ entre les communes, qui mettent à disposition entre-elles leurs secrétariats de mairie et leurs services techniques.

La **CC du Castelbriantais** est plus intégrée que la moyenne nationale, mais ne pratique quasiment pas de mutualisations hors transferts. Il n'y a aucun rapprochement entre les services de la ville centre (Chateaubriand) et ceux de l'intercommunalité, malgré l'unicité de la présidence de l'exécutif municipal et communautaire. Le DGS n'est pas mutualisé, et les deux entités sont dans des bâtiments distincts à Chateaubriand. La seule mutualisation entre la ville centre et l'intercommunalité consiste en une prestation de services des directeurs des services techniques de la ville pour aider à la maîtrise d'ouvrage pour des équipements intercommunaux, et des mises à disposition de personnel en cas de congés maternité.

La communauté de communes n'a pas beaucoup recours aux groupements de commandes, et ceux-ci ne comprennent pas l'ensemble des communes. Les mutualisations opérées au sein de la communauté de communes du Castelbriantais sont principalement le fait des communes.

La **CC du Grand Langres** a un CIF très faible (18 %) et pratique peu de mutualisations. Les groupements de commandes sont peu usités, et enregistrent de moins en moins d'adhérents (trois fois moins de commandes en 2014 par rapport à 2013). Les communes du Grand Langres ne sont pas convaincues par l'intérêt de la mutualisation, notamment parce qu'elles expriment peu de besoins en termes d'investissements.

Les seules mutualisations qui s'opèrent au sein de la CC du Grand Langres sont une convention relative aux services informatiques entre la ville centre et l'intercommunalité, ainsi que le service d'information géographique (SIG), géré par la ville de Langres.

L'analyse des mutualisations au sein du groupe 7 met en évidence qu'au sein de territoires comparables :

- ◆ **seule la CC du Canton de Segré a mené une réflexion approfondie sur la mutualisation et a mis en place une gestion unifiée ;**
- ◆ **les communautés de communes du Grand Langres et du Castelbriantais n'en sont qu'à un stade prospectif sur les mutualisations ;**
- ◆ **les communautés de communes peu mutualisées débutent avec leur ville centre pour des projets de maîtrise d'ouvrage informatiques ou techniques ;**
- ◆ **la communauté de communes de Segré a, malgré la maturité de son projet de mutualisation, du mal à l'élargir à toutes les communes.**

La mutualisation de moyens est peu répandue au sein du groupe 7 et s'appuie essentiellement sur les groupements de commande. Dans les deux intercommunalités les moins mutualisées (Castelbriantais et Langres), il n'y a pas de mutualisations informelles.

Tableau 13 : Types de mutualisation de moyens utilisés au sein du groupe 7

Type de mutualisation de moyens	CC du Canton de Segré	CC du Castelbriantais	CC du Grand Langres
Groupement de commandes	X	X	X
Prestation de services	-	X	X
Mises à disposition de matériel	X	-	-
Mutualisations informelles	X	-	-

Source : Mission.

Annexe III

La mutualisation des ressources humaines est concentrée sur la gestion unifiée au sein de la du groupe 7 ainsi que sur la mise à disposition d'agents communaux pour réaliser des missions d'intérêt intercommunal. Seule la communauté de communes des Coteaux-Sézannais a organisé des services communs entre la ville centre et l'intercommunalité.

Tableau 14 : Types de mutualisation des ressources humaines utilisés au sein du groupe 7

Type de mutualisation des ressources humaines	CC du Canton de Segré	CC du Castelbriantais	CC du Grand Langres
Gestion unifiée pour toutes les communes de l'intercommunalité	-	-	-
Gestion unifiée entre la ville centre et l'intercommunalité	X	-	-
Mise à disposition descendante	-	-	-
Mise à disposition ascendante	-	X	-
Partage d'agents entre communes	X	-	-

Source : Mission.

La CC du Grand Langres, qui est la moins mutualisée du groupe, a un niveau de dépenses du bloc communal 1,7 fois supérieur aux deux autres intercommunalités. En revanche, la CC de Segré, qui est la plus intégrée à la fois en termes de transferts et de mutualisations hors transferts, a des dépenses du bloc pour 1 000 habitants proches de celles de la CC du Castelbriantais (1,2 M€ pour 1 000 habitants).

L'analyse du groupe 7 met donc en évidence :

- ◆ que contrairement au groupe 5, le niveau de transfert n'est pas corrélé au niveau de dépenses du bloc communal ;
- ◆ que les mutualisations hors transferts ne sont pas corrélées au niveau de dépenses de l'EPCI ;
- ◆ que cependant, la CC du Grand Langres, qui est la moins intégrée et la moins mutualisée, est associée aux dépenses les plus élevées du groupe.

2.2.2.2. Le groupe 8 est révélateur du différentiel de maturité de la démarche de mutualisation au sein d'un groupe de territoires homogènes

Comme les membres du groupe 7, les intercommunalités du groupe 8 (CC Loire-Aubance, CC Cœur Pays de Retz et CC du Canton de Saint-Savin) sont très peu mutualisées, sauf la CC de Loire-Aubance, qui a une culture historique de mutualisation (ayant débuté dès 2008 une démarche de mutualisation).

Les trois intercommunalités ont des résultats distincts en termes d'intégration et de dépenses :

- ◆ la CC Loire-Aubance participe à la moitié des dépenses du bloc communal (49 %), tout comme la CC Cœur Pays de Retz (46 %) tandis que la CC du Canton de Saint-Savin est associée à une part de l'EPCI dans les dépenses du bloc de 23 % ;
- ◆ les dépenses du bloc pour six postes de comptabilité par nature sélectionnés pour 1 000 habitants varient de 0,7 M€ pour la CC du Canton de Saint-Savin à 1,6 M€ pour la CC Cœur Pays de Retz ;
- ◆ la part de l'EPCI dans les dépenses pour six postes de comptabilité par nature sélectionnés varie de 11 % pour la CC du Canton de Saint-Savin à 52 % pour la CC Loire-Aubance.

Annexe III

Tableau 15 : Caractéristiques budgétaires et démographiques des intercommunalités du groupe 8

EPCI	Part de l'EPCI dans les dépenses du bloc (en %)	Dépenses de l'EPCI pour six postes de comptabilité par nature sélectionnés pour 1 000 habitants (M€)	Dépenses du bloc pour six postes de comptabilité par nature sélectionnés pour 1 000 habitants (M€)	Part de l'EPCI dans les dépenses pour six postes de comptabilité par nature sélectionnés (en %)	Population
CC Loire-Aubance	49	0,5	0,9	52	17 093
CC Cœur Pays de Retz	46	0,7	1,6	47	17 836
CC du Canton de Saint Savin	23	0,1	0,7	11	22 290

Source : Mission.

La CC Loire-Aubance a transféré tout le personnel communal à l'intercommunalité. Ces transferts sont l'aboutissement d'une réflexion collective menée au sein de la CC Loire-Aubance avec les personnels administratifs et les élus. Le personnel a été transféré à la suite d'un audit des ressources humaines.

La CC Loire-Aubance a notamment les compétences voirie, environnement, développement économique, sports et espaces verts. Outre les services de l'intercommunalité qui comprenne tous les agents du bloc communal transférés, l'intercommunalité a organisé des mutualisations avec le département (en matière d'action sociale), l'agence de développement économique d'Angers, la SEM du pôle métropolitain Loire-Angers et dans le cadre du SCOT. Les syndicats d'initiative existants ont été fusionnés dans un accueil des touristes unique.

La CC Loire-Aubance a peu recours aux groupements de commande.

La CC Cœur Pays de Retz porte actuellement un projet de mutualisation. Elle a nommé un vice-président en charge des mutualisations au sein du conseil communautaire. Il n'y a pas de mutualisations entre l'intercommunalité et les communes, ni avec la ville-centre.

Les mutualisations au sein de la CC Cœur Pays de Retz se concentrent sur des accords en dehors de l'intercommunalité, avec d'autres communautés de communes pour le tourisme et le transport scolaire (porté par un syndicat). Toutefois, la communauté de communes réalise des mutualisations ascendantes pour les services techniques : les communes mettent à disposition du personnel pour les compétences de l'intercommunalité, ce qui signifie que le personnel n'a pas été transféré en même temps que la compétence. Outre la mise à disposition ascendante, l'intercommunalité met à disposition son SIG à titre informel.

La CC du Canton de Saint-Savin est également peu mutualisée. Malgré la présence d'un vice-président chargé des mutualisations au sein du conseil communautaire, les seules mutualisations sont des groupements de commandes pour la réalisation d'opérations de voirie et un centre de loisir géré par l'intercommunalité.

L'analyse des mutualisations au sein du groupe 8 met en évidence qu'au sein de territoires comparables :

- ◆ **seule la CC Loire-Aubance a engagé une démarche de mutualisation approfondie ;**
- ◆ **les deux autres intercommunalités se contentent de groupements de commandes ;**

Annexe III

- ♦ la CC Cœur Pays de Retz n'a pas transféré le personnel correspondant aux compétences désormais transférées à la communauté de communes.

La mutualisation de moyens est peu répandue au sein du groupe 8, hormis au sein de la CC Loire-Aubance.

Tableau 16 : Types de mutualisation de moyens utilisés au sein du groupe 8

Type de mutualisation de moyens	CC Loire Aubance	CC Cœur Pays de Retz	CC du Canton de Saint Savin
Groupement de commandes	X	X	X
Prestation de services	X	-	-
Mises à disposition de matériel	X	-	-
Mutualisations informelles	X	X	X

Source : Mission.

La mutualisation des ressources humaines est concentrée sur le service commun avec toutes les communes au sein de la CC Loire-Aubance, avec des mises à disposition descendantes pour les compétences transférées. La mise à disposition de personnel est uniquement ascendante au sein de la CC Cœur Pays de Retz et inexiste au sein de la CC du Canton de Saint-Savin.

Tableau 17 : Types de mutualisation des ressources humaines utilisés au sein du groupe 8

Type de mutualisation des ressources humaines	CC Loire Aubance	CC Cœur Pays de Retz	CC du Canton de Saint Savin
Gestion unifiée pour toutes les communes de l'intercommunalité	X	-	-
Gestion unifiée entre la ville centre et l'intercommunalité	-	-	-
Mise à disposition descendante	X	-	-
Mise à disposition ascendante	-	X	-
Partage d'agents entre communes	-	-	-

Source : Mission.

La CC Cœur Pays de Retz a le niveau de dépenses du bloc communal le plus élevé du groupe (1,6 M€ pour 1 000 habitants), or elle est peu mutualisée et a engagé des mises à disposition ascendantes pour des missions relevant théoriquement des compétences intercommunales.

Toutefois, le degré de mutualisation n'est pas au sein de ce groupe un déterminant de la dépense : la CC du Canton de Saint-Savin a des dépenses du bloc de 0,7 M€ pour 1 000 habitants alors qu'elle n'est pas du tout mutualisée, tandis que la CC Loire-Aubance a des dépenses de 0,9 M€ pour 1 000 habitants en étant totalement mutualisée.

L'analyse du groupe 8 met donc en évidence :

- ♦ qu'au sein de territoires aux caractéristiques comparables, seule la CC Loire-Aubance, qui a engagé une réflexion approfondie sur les mutualisations, est parvenue à développer des synergies.

2.2.3. Le groupe 10 révèle que des petites communautés de communes ont tendance à mettre à disposition leur personnel pour répondre aux besoins du service, sans incidence sur le niveau de leurs dépenses

Le groupe 10 comprend les trois communautés de communes de montagne du Valgaudemar, de Cazals-Salviac et du Pays de Trie. Elles partagent une population très faible, allant de 1 637 habitants pour la CC du Valgaudemar à 5 374 habitants pour la CC de Cazals-Salviac.

Annexe III

Les trois intercommunalités présentent, outre leurs caractéristiques économiques, démographiques et géographiques liées au groupe 10, des résultats très hétérogènes en termes de dépenses et d'intégration :

- ◆ la part de l'EPCI dans les dépenses du bloc varie de 28 % pour la CC du Valgaudemar à 61 % pour la CC du Pays de Trie ;
- ◆ les dépenses pour six postes de comptabilité par nature sélectionnés varient de 0,9 M€ pour 1 000 habitants pour Cazals-Salviac à 2,0 M€ pour la CC du Valgaudemar ;
- ◆ la part de l'EPCI dans les dépenses pour six postes de comptabilité par nature sélectionnés dans les dépenses du bloc communal varie de 28 % à 63 %.

Tableau 18 : Caractéristiques budgétaires et démographiques des intercommunalités du groupe 10

EPCI	Part de l'EPCI dans les dépenses du bloc (en %)	Dépenses de l'EPCI pour six postes de comptabilité par nature sélectionnés pour 1 000 habitants (M€)	Dépenses du bloc pour six postes de comptabilité par nature sélectionnés pour 1 000 habitants (M€)	Part de l'EPCI dans les dépenses pour six postes de comptabilité par nature sélectionnés (en %)	Population
CC du Pays de Trie	61	0,9	1,4	63	3 529
CC Cazals-Salviac	43	0,4	0,9	46	5 374
CC du Valgaudemar	28	0,6	2,0	28	1 637

Source : Mission.

La **communauté de communes du Pays de Trie** a transféré de nombreuses compétences à l'intercommunalité (scolaire et voirie notamment). Les mutualisations sont essentiellement descendantes au sein de la communauté de communes : le personnel est toujours embauché à l'échelon communautaire, puis mis à disposition des communes. Le personnel technique et le personnel des écoles/petite enfance sont communautaires, puis répartis sur le territoire en fonction des besoins.

La **communauté de communes Cazals-Salviac** pratique surtout des mutualisations informelles. Outre les échanges informels de personnel et de moyens, les communes mettent en œuvre des mises à disposition ascendantes de personnel pour les missions de l'intercommunalité pour des services administratifs (remplacements) ou opérationnels. Le matériel est mis à disposition entre les communes et l'intercommunalité. La communauté de communes organise également des groupements de commandes.

La **CC du Valgaudemar** n'organise pas de mutualisations. À part le transfert de l'assainissement et de l'eau potable qui a été confié à l'intercommunalité, il n'y a pas de projets communs entre les membres du bloc communal. Les communes mutualisent entre elles des secrétaires de mairie pour répondre aux congés et aux absences.

L'analyse des pratiques de mutualisation au sein du groupe 10 met en évidence qu'au sein de petits territoires ruraux comparables :

- ◆ **les mutualisations ne suivent pas un schéma homogène et sont peu approfondies au sein de ce groupe ;**
- ◆ **les mutualisations informelles ont une place importante dans la solidarité au sein du bloc communal ;**

Annexe III

- dans la communauté de communes Cazals-Salviac, le personnel communal n'a pas été transféré pour les compétences transférées, sans-doute parce que le personnel était partiellement affectés sur des compétences transférées.

La mutualisation de moyens s'appuie essentiellement sur les groupements de commande et les mutualisations informelles.

Tableau 19 : Types de mutualisation de moyens utilisés au sein du groupe 10

Type de mutualisation de moyens	CC du Pays de Trie	CC Cazals-Salviac	CC du Valgaudemar
Groupement de commandes	-	X	-
Prestation de services	-	-	X
Mises à disposition de matériel	-	-	-
Mutualisations informelles	-	X	-

Source : Mission.

La mutualisation des ressources humaines correspond alternativement à des mutualisations descendantes (CC du Pays de Trie) et des mutualisations ascendantes doublées de mises à disposition de personnel entre communes (CC Cazals-Salviac).

Tableau 20 : Types de mutualisation des ressources humaines utilisés au sein du groupe 10

Type de mutualisation des ressources humaines	CC du Pays de Trie	CC Cazals-Salviac	CC du Valgaudemar
Gestion unifiée pour toutes les communes de l'intercommunalité	-	-	-
Gestion unifiée entre la ville centre et l'intercommunalité	-	-	-
Mise à disposition descendante	X	-	-
Mise à disposition ascendante	-	X	-
Partage d'agents entre communes	-	X	X

Source : Mission.

Les dépenses pour six postes de comptabilité par nature sélectionnés par la mission sont très variables entre les trois communautés de communes : elles varient de 0,9 M€ à 2,0 M€, sans que les mutualisations hors transferts puissent expliquer ce différentiel. La CC du Valgaudemar, qui est associée aux dépenses pour six postes de comptabilité par nature sélectionnés les plus élevées, est la moins intégrée (28 % des dépenses du bloc correspondent à l'EPCI).

L'analyse du groupe 10 met en évidence :

- que la communauté de commune la moins intégrée a les dépenses les plus élevées ;
- que le degré de mutualisation hors transferts n'est pas déterminant sur les dépenses du bloc communal.

2.2.4. Le groupe 9 est très peu mutualisé, mais des niveaux de dépenses très hétérogènes

Le groupe 9 est composé des trois communautés de communes du Savinois Serre-Ponçon, du Canton de Garlin et du Val d'Armane. Comme les intercommunalités du groupe 10, la population moyenne de ces trois communautés de communes est très faible, soit 3 928 habitants en moyenne.

Les trois intercommunalités présentent, outre leurs caractéristiques économiques, démographiques et géographiques liées au groupe 9, des résultats très hétérogènes en termes de dépenses et d'intégration :

Annexe III

- ◆ la part de l'EPCI dans les dépenses du bloc varie de 15 % et 16 % pour les CC du Val d'Armance et du Savinois Serre-Ponçon à 46 % pour la CC du Canton de Garlin ;
- ◆ les dépenses pour six postes de comptabilité par nature sélectionnés varient de 1,0 M€ pour 1 000 habitants pour la CC du Canton de Garlin à 2,9 M€ pour la CC du Savinois Serre-Ponçon ;
- ◆ la part de l'EPCI dans les dépenses pour six postes de comptabilité par nature sélectionnés dans les dépenses du bloc communal varie de 10 % à 52 %.

Tableau 21 : Caractéristiques budgétaires et démographiques des intercommunalités du groupe 9

EPCI	Part de l'EPCI dans les dépenses du bloc (en %)	Dépenses de l'EPCI pour six postes de comptabilité par nature sélectionnés pour 1 000 habitants (M€)	Dépenses du bloc pour six postes de comptabilité par nature sélectionnés pour 1 000 habitants (M€)	Part de l'EPCI dans les dépenses pour six postes de comptabilité par nature sélectionnés (en %)	Population
CC du Canton de Garlin	46	0,5	1,0	52	3 743
CC du Val d'Armance	15	0,2	1,4	14	5 812
CC du Savinois Serre-Ponçon	16	0,3	2,9	10	2 230

Source : Mission.

La **communauté de communes du Canton de Garlin** organise des mutualisations par le biais de services communs, qui concernent une partie des communes de l'intercommunalité, en matière de voirie et de gestion des espaces verts². La communauté de communes ne mutualise pas de personnel avec la ville-centre, mais met à disposition ses équipes en faveur des syndicats. L'intercommunalité n'utilise pas fréquemment les groupements de commandes.

Parallèlement, les communes organisent entre elles des partages de secrétaires de mairie.

La **communauté de communes du Val d'Armance** organise peu de mutualisations outre l'existence d'une secrétaire de mairie intercommunale à la disposition des communes en cas d'absences. L'intercommunalité prête du matériel à titre informel lors de manifestations organisées dans les communes. Il n'y a pas de partage d'agents entre communes, ni de prêt de matériel.

La **CC du Savinois Serre-Ponçon** opère peu de mutualisations, hormis les marchés. Il existe un marché intercommunal d'entretien de la voirie, qui est externalisé à un prestataire, ainsi qu'un marché pour les vérifications obligatoires.

L'analyse des pratiques de mutualisation au sein du groupe 9 met en évidence qu'au sein de petits territoires ruraux comparables :

- ◆ les mutualisations sont relativement peu approfondies ;
- ◆ il n'y a pas de mutualisations avec la ville-centre ;
- ◆ les communes sont relativement autonomes et s'organisent entre elles pour du partage d'agents administratif.

² Article L5211-4-2 du CGCT.

Annexe III

La mutualisation de moyens s'appuie essentiellement sur les groupements de commande et les mutualisations informelles.

Tableau 22 : Types de mutualisation de moyens utilisés au sein du groupe 9

Type de mutualisation de moyens	CC du Canton de Garlin	CC du Val d'Armance	CC du Savinois Serre-Ponçon
Groupement de commandes	X	-	X
Prestation de services	-	-	-
Mises à disposition de matériel	-	X	-
Mutualisations informelles	-	X	-

Source : Mission.

La mutualisation des ressources humaines est peu développée au sein du groupe 9. Seule la CC du Canton de Garlin organise des services communs avec plusieurs communes de l'intercommunalité.

Tableau 23 : Types de mutualisation des ressources humaines utilisés au sein du groupe 9

Type de mutualisation des ressources humaines	CC du Canton de Garlin	CC du Val d'Armance	CC du Savinois Serre-Ponçon
Gestion unifiée pour toutes les communes de l'intercommunalité	X	-	-
Gestion unifiée entre la ville centre et l'intercommunalité	-	-	-
Mise à disposition descendante	-	X	-
Mise à disposition ascendante	-	-	-
Partage d'agents entre communes	X	-	-

Source : Mission.

Les dépenses pour six postes de comptabilité par nature sélectionnés par la mission sont très variables entre les trois communautés de communes : elles varient de 1,0 M€ à 2,9 M€, sans que le degré de mutualisation hors transferts puisse expliquer ce différentiel.

La CC du Savinois Serre-Ponçon, qui est associée aux dépenses pour six postes de comptabilité par nature sélectionnés les plus élevées, est très peu intégrée (16 % des dépenses du bloc correspondent à l'EPCI).

L'analyse du groupe 9 met en évidence, comme au sein du groupe 10 :

- ◆ la communauté de communes la plus intégrée a les dépenses les moins élevées ;
- ◆ que toutes ces intercommunalités ont peu recours aux mutualisations, alors même que les communes qui les composent sont *a priori* dotées d'équipes très réduites.

2.2.5. Le groupe 3 comprend des intercommunalités très engagées dans la mutualisation, soit avec la ville-centre, soit au niveau du bloc communal

Le groupe 3 est composé de la CC du Pays de Mayenne, de la CA du Grand Cahors et de la CA de Chaumont.

Les trois intercommunalités, qui présentent des caractéristiques économiques, démographiques et géographiques proches car liées au groupe 3, ont des résultats distincts en termes d'intégration et de dépenses :

Annexe III

- ◆ la CA de Chaumont a une part de l'EPCI dans les dépenses du bloc inférieure à la moyenne nationale (13 %) tout comme la CC du Pays de Mayenne (25 %) alors que la CA du Grand Cahors est associée à une part de l'EPCI dans les dépenses du bloc de 39 % ;
- ◆ les dépenses du bloc pour six postes de comptabilité par nature sélectionnés pour 1 000 habitants varient de 1,8 M€ pour la CA du Grand Cahors à 1,2 M€ pour la CC du Pays de Mayenne ;
- ◆ la part de l'EPCI dans les dépenses pour six postes de comptabilité par nature sélectionnées sélectionnées varie de 3 % pour la CA Agglomération de Chaumont à 42 % pour la CA du Grand Cahors.

Tableau 24 : Caractéristiques budgétaires et démographiques des intercommunalités du groupe 3

EPCI	Part de l'EPCI dans les dépenses du bloc (en %)	Dépenses de l'EPCI pour six postes de comptabilité par nature sélectionnés pour 1 000 habitants (M€)	Dépenses du bloc pour six postes de comptabilité par nature sélectionnés pour 1 000 habitants (M€)	Part de l'EPCI dans les dépenses pour six postes de comptabilité par nature sélectionnés (en %)	Population
CA du Grand Cahors	39	0,8	1,8	42	41 517
CA Agglomération de Chaumont	13	0,1	1,3	3	31 658
CC du Pays de Mayenne	25	0,3	1,2	24	29 970

Source : Mission.

La CA du Grand Cahors a fusionné les équipes de la ville centre (Cahors) avec le personnel de l'intercommunalité en un service uniifié. Les directeurs des pôles techniques, du pôle population et les moyens généraux sont mutualisés, ainsi que les services chargés des sports, de la planification, de l'instruction du droit des sols, de l'habitat, de l'achat et de la commande publique, de l'informatique et des systèmes d'information et du conseil-emploi-compétences.

Outre la gestion unifiée, la communauté de communes a mis en place des groupements de commandes auxquels n'adhèrent pas toutes les communes.

La CA de Chaumont est moins intégrée que la moyenne nationale (26 % des dépenses du bloc communal correspondent à l'EPCI) mais a une forte culture de mutualisation.

Tout d'abord, les quatorze syndicats d'énergie et les trois syndicats de gestion des déchets du département ont été fusionnés en 2008 pour ne former qu'un seul syndicat. Deuxièmement, des mutualisations ont été opérées entre le syndicat des déchets et le syndicat de l'énergie : les deux syndicats sont situés dans le même bâtiment, et ont mutualisé leur gestion comptable, leurs ressources humaines, l'accueil, les véhicules, la communication, l'informatique et leurs fonctions de direction. Troisièmement, il existe une entente entre l'agglomération et le syndicat pour l'exploitation du système d'information géographique.

Enfin, l'agglomération de Chaumont a centralisé l'ensemble du personnel de toutes les communes de l'intercommunalité au sein d'un service commun. Tout le personnel communal est devenu intercommunal à compter du 1^{er} janvier 2014. C'est un des rares exemples d'administration locale unique.

Annexe III

La **CC du Pays de Mayenne** a mutualisé dès sa création les services de la ville centre et de l'intercommunalité, avec une direction commune des services et des bâtiments communs. Les services mutualisés couvrent notamment la préparation des délibérations et les marchés publics.

Outre le service commun ville centre/intercommunalité, les communes de la communauté mettent à disposition du matériel entre-elles et opèrent des prestations de services entre communes volontaires. L'intercommunalité assume des fonctions de conseil dans le cadre de mutualisations informelles.

L'analyse des mutualisations au sein du groupe 3 met en évidence qu'au sein de territoires comparables :

- ◆ toutes les intercommunalités ont créé un service commun pour les services fonctionnels, soit avec la ville-centre, soit avec toutes les communes (CA de Chaumont) ;
- ◆ l'agglomération de Chaumont se caractérise par une forte culture de mutualisation, qui s'est diffusée aux syndicats ;
- ◆ dans les intercommunalités qui ont choisi de fusionner les services avec la ville centre, les communes périphériques sont plus réticentes à mutualiser.

La mutualisation de moyens est répandue au sein du groupe 3. Toutes les intercommunalités ont souligné l'importance des mutualisations informelles.

Tableau 25 : Types de mutualisation de moyens utilisés au sein du groupe 3

Type de mutualisation de moyens	CA du Grand Cahors	CA Agglomération de Chaumont	CC du Pays de Mayenne
Groupement de commandes	X	X	X
Prestation de services	-	X	X
Mises à disposition de matériel	X	X	X
Mutualisations informelles	X	X	X

Source : Mission.

La mutualisation des ressources humaines est concentrée sur la gestion unifiée avec la ville centre (CC du Pays de Mayenne et CA du Grand Cahors) ou avec toutes les communes au sein de l'agglomération de Chaumont. La mise à disposition de personnel est principalement descendante, outre les mises à disposition de personnel entre communes.

Tableau 26 : Types de mutualisation des ressources humaines utilisés au sein du groupe 3

Type de mutualisation des ressources humaines	CA du Grand Cahors	CA Agglomération de Chaumont	CC du Pays de Mayenne
Gestion unifiée pour toutes les communes de l'intercommunalité	-	X	-
Gestion unifiée entre la ville centre et l'intercommunalité	X	-	X
Mise à disposition descendante	X	X	X
Mise à disposition ascendante	-	-	-
Partage d'agents entre communes	-	X	X

Source : Mission.

Les trois intercommunalités ont beaucoup développé les mutualisations hors transferts, notamment avec la gestion unifiée entre l'intercommunalité et la ville centre ou l'ensemble des communes. La CC du Pays de Mayenne a le niveau de dépenses du bloc communal le plus faible du groupe (1,2 M€ pour 1 000 habitants), or elle a été mutualisée les équipes de la ville-centre et de l'intercommunalité dès sa création et les communes opèrent des regroupements entre elles. Chaumont est l'agglomération qui a le plus mutualisé hors transferts, mais est faiblement intégrée en termes de compétences et de part de l'EPCI dans les dépenses.

L'analyse du groupe 3 met donc en évidence :

- ◆ **une forte propension à la mutualisation au sein de ce groupe ;**
- ◆ **que l'intercommunalité qui dépense le moins est moyennement intégrée (25 % des dépenses du bloc correspondent à l'EPCI) mais fortement mutualisée (CC du Pays de Mayenne) ;**
- ◆ **que Chaumont est le seul cas de l'échantillon à avoir créé un service commun avec toutes les villes de l'intercommunalité.**

2.3. Les intercommunalités plus peuplées ont tendance à opter pour une mutualisation centrée sur la coopération entre la ville-centre et l'intercommunalité

2.3.1. Le groupe 2 comprend des intercommunalités qui ont toutes opté pour une mutualisation ciblée sur la ville centre, avec des degrés variés d'intégration

Le groupe 2, qui comprend la CU de Strasbourg, la CA Reims Métropole, la CA Mulhouse Alsace Agglomération (M2A) et la CA d'Angers Métropole, illustre la propension des intercommunalités formées autour d'une ville centre importante à mutualiser quasi-exclusivement avec celle-ci.

Les quatre intercommunalités présentent, outre leurs caractéristiques économiques, démographiques et géographiques liées au groupe 2, des résultats comparables en termes de dépenses et d'intégration :

- ◆ toutes les intercommunalités du groupe 2 ont une part de l'EPCI dans les dépenses du bloc communal supérieure à la moyenne nationale : de 34 % pour Angers Loire Métropole à 65 % pour la CU de Strasbourg ;
- ◆ toutes les intercommunalités du groupe 2 ont un niveau de dépenses pour six postes de comptabilité par nature sélectionnés pour 1 000 habitants supérieur à la moyenne nationale (1,1 M€) : de 1,5 M€ pour la M2A et Angers Loire Métropole à 1,9 M€ pour la CU de Strasbourg.

Annexe III

Tableau 27 : Caractéristiques budgétaires et démographiques des intercommunalités du groupe 2

EPCI	Part de l'EPCI dans les dépenses du bloc (en %)	Dépenses de l'EPCI pour six postes de comptabilité par nature sélectionnés pour 1 000 habitants (€)	Dépenses du bloc pour six postes de comptabilité par nature sélectionnés pour 1 000 habitants (€)	Part de l'EPCI dans les dépenses pour six postes de comptabilité par nature sélectionnés (en %)	Population
CU de Strasbourg	65	1,2	1,9	61	470 022
CA Reims Métropole	47	0,6	1,6	36	217 089
CA Angers Loire Métropole	34	0,4	1,5	24	267 637
CA Mulhouse Alsace Agglomération (M2A)	39	0,5	1,5	33	262 804

Source : Mission.

Les quatre intercommunalités ont toutes mis en œuvre des politiques de mutualisation centrées sur la ville centre.

Au sein de la **communauté urbaine de Strasbourg**, tous les agents sont des agents de l'intercommunalité depuis 1967, mais leurs missions recouvrent à la fois des missions communautaires et des missions strictement au service de la ville de Strasbourg. Outre la gestion unifiée de la ville centre et de l'intercommunalité, des agents communaux exercent des missions d'intérêt intercommunal sur leur ressort territorial par une mise à disposition ascendante.

À titre accessoire, des conventions sont également passées entre l'intercommunalité et les communes afin d'éviter des divisions inefficaces de compétences (notamment en matière de gestion de la voirie et des espaces verts).

La mutualisation des moyens avec d'autres communes que la ville centre se manifeste par :

- ◆ des groupements de commande à géométrie variable ;
- ◆ des mutualisations informelles, lorsque les services de la CUS conseillent en matière juridique par exemple les maires des autres communes.

Toutefois, malgré le degré d'intégration de la communauté urbaine de Strasbourg et la gestion unifiée, les mutualisations entre les autres communes et l'intercommunalité sont peu répandues.

La **communauté d'agglomération de Reims Métropole** a transféré à l'intercommunalité toutes les compétences sauf la culture et le sport. La gestion de la ville de Reims et de la Métropole est unifiée, mais les autres communes ont conservé leur personnel. Les fonctions de directeur général des services sont mutualisées.

Outre la gestion unifiée, la communauté d'agglomération de Reims métropole a mutualisé avec les communes :

- ◆ un bureau d'étude (prestation de services) ;
- ◆ les services juridiques de l'agglomération, qui travaillent pour toutes les communes (prestations de services).

L'agglomération de Reims propose des mutualisations de matériel aux autres communes, qui n'y ont pas beaucoup recours.

Annexe III

La **communauté d'agglomération de Mulhouse** a mutualisé les équipes de la ville de Mulhouse et de l'agglomération dès la création de l'intercommunalité en 2003. L'organigramme de la M2A comprend à la fois :

- ◆ des équipes strictement communales ;
- ◆ des équipes communautaires ;
- ◆ des équipes mutualisées.

Les services fonctionnels et les services support sont mutualisés avec des agents rattachés statutairement à la communauté d'agglomération, mais qui dépendent hiérarchiquement des maires pour l'exercice de leurs missions.

Comme à la communauté urbaine de Strasbourg, l'intégration historique des services de l'intercommunalité à la ville centre conduit à ce que les autres communes préfèrent mutualiser entre elles plutôt que de mutualiser avec l'intercommunalité. Les groupements de commandes et les mises à disposition de moyens se font ainsi surtout entre les communes autres que Mulhouse.

La **communauté d'agglomération Angers Loire Métropole** a débuté sa démarche de mutualisation en 2008, en instaurant des services partagés (pour les compétences relevant de l'intercommunalité et des communes) et des services communs pour les compétences non transférées, conformément à la législation en vigueur entre Angers et la communauté d'agglomération. La direction générale des deux structures a été mutualisée.

Parallèlement aux mutualisations opérées entre Angers et l'intercommunalité, la communauté d'agglomération organise des groupements de commandes, des prestations de services (pour la rédaction de documents obligatoires par exemple) ainsi que des services communs à géométrie variable (technicien qui intervient dans six communes).

Les communes de la communauté d'agglomération opèrent des mutualisations informelles et des prêts de matériel.

L'analyse des pratiques de mutualisation au sein du groupe 2 met en évidence qu'au sein de territoires comparables organisés autour d'une ville centre de plus de 111 000 habitants :

- ◆ **la mutualisation concerne quasi-exclusivement la ville centre et l'EPCI ;**
- ◆ **la gestion unifiée entre la ville centre et l'EPCI génère un positionnement défensif de la part des autres communes, qui craignent que l'EPCI ait un biais favorable à la ville centre ;**
- ◆ **les mutualisations s'opèrent souvent entre les communes autres que la ville centre et dans des cadres à géométrie variable ;**
- ◆ **les services unifiés sont souvent sollicités par les autres communes pour des conseils informels.**

La mutualisation de moyens s'appuie essentiellement sur les groupements de commande et les mutualisations informelles

Tableau 28 : Types de mutualisation de moyens utilisés au sein du groupe 2

Type de mutualisation de moyens	CU de Strasbourg	CA Reims Métropole	CA Angers Loire Métropole	CA Mulhouse Alsace Agglomération (M2A)
Groupement de commandes	X	X	X	X
Prestation de services	-	X	X	-
Mises à disposition de matériel	-	X	-	-
Mutualisations informelles	X	X	X	-

Source : Mission.

Annexe III

La mutualisation des ressources humaines correspond exclusivement, au sein du groupe 2, à une gestion unifiée entre la ville centre et l'intercommunalité. Au cours des entretiens réalisés par la mission, il est apparu que ce modèle avait l'avantage d'éviter les doublons entre l'administration de la ville centre et celle de l'intercommunalité, au sein de villes qui disposaient de structures administratives importantes au moment de la création de l'intercommunalité.

Néanmoins les intercommunalités du groupe 2 interrogées par la mission ont toutes souligné que **la mutualisation entre la ville centre et l'intercommunalité constituait un risque pour les mutualisations au sein de l'EPCI, dans la mesure où les autres communes n'étaient pas incitées à mettre en commun leurs moyens avec l'intercommunalité.**

Tableau 29 : Types de mutualisation des ressources humaines utilisés au sein du groupe 2

Type de mutualisation des ressources humaines	CU de Strasbourg	CA Reims Métropole	CA Angers Loire Métropole	CA Mulhouse Alsace Agglomération (M2A)
Gestion unifiée pour toutes les communes de l'intercommunalité	-	-	-	-
Gestion unifiée entre la ville centre et l'intercommunalité	X	X	X	X
Mise à disposition descendante	-	-	X	-
Mise à disposition ascendante	X	-	-	-
Partage d'agents entre communes	-	-	-	-

Source : Mission.

La faiblesse des mutualisations hors transferts entre les communes non centre et l'intercommunalité met en évidence le risque de ce type de schéma, qui ne permet pas d'encourager la solidarité intercommunale, voire qui suscite des comportements défensifs de la part de certaines communes.

L'analyse du groupe 2 met donc en évidence :

- ◆ **que la gestion unifiée entre la ville centre et l'intercommunalité est le modèle privilégié dans des intercommunalités construites autour de villes très peuplées ;**
- ◆ **que le modèle de mutualisation axé sur la ville centre est vertueux pour réduire les doublons entre la ville centre et l'intercommunalité, mais constitue un frein qui empêche souvent les autres communes de s'engager dans une mutualisation à l'échelle de l'EPCI.**

2.3.2. Le groupe 4 illustre la propension des communautés d'agglomération à opérer des mutualisations ascendantes entre la ville-centre et l'intercommunalité

Le groupe 4 comprend les trois communautés d'agglomération de Laval, du Grand Dax et de Colmar. Les trois intercommunalités présentent, outre leurs caractéristiques économiques, démographiques et géographiques liées au groupe 4, des résultats relativement homogènes en termes de dépenses et d'intégration :

- ◆ la part de l'EPCI dans les dépenses du bloc varie de 25 % à 34 %, soit inférieure ou proche de la moyenne nationale pour les trois communautés d'agglomération ;
- ◆ les dépenses pour six postes de comptabilité par nature sélectionnés varient de 1,5 M€ (CA de Laval) à 1,8 M€ (CA du Grand Dax), au-dessus de la moyenne nationale ;
- ◆ la part de l'EPCI dans les dépenses pour six postes de comptabilité par nature sélectionnés dans les dépenses du bloc communal varie de 21 % (CA de Laval et de Colmar) à 27 % (CA du Grand Dax).

Annexe III

Tableau 30 : Caractéristiques budgétaires et démographiques des intercommunalités du groupe 4

EPCI	Part de l'EPCI dans les dépenses du bloc (en %)	Dépenses de l'EPCI pour six postes de comptabilité par nature sélectionnés pour 1 000 habitants (€)	Dépenses du bloc pour six postes de comptabilité par nature sélectionnés pour 1 000 habitants (€)	Part de l'EPCI dans les dépenses pour six postes de comptabilité par nature sélectionnés (en %)	Population
CA de Laval	34	0,3	1,5	21	95 838
CA du Grand Dax	32	0,5	1,8	27	53 357
CA de Colmar	25	0,3	1,6	21	101 911

Source : Mission.

La communauté d'agglomération de Laval met en œuvre des mutualisations ascendantes au profit de l'intercommunalité pour l'informatique, la gestion de la paye, les archives, le garage ainsi que l'entretien des terrains de sport. L'intercommunalité a également recours à des groupements de commande, entre la ville de Laval, certaines communes, l'agglomération ainsi qu'avec le CCAS. Le périmètre des groupements de commandes varie en fonction des besoins des communes.

L'agglomération de Laval met à disposition à titre gratuit une plateforme de dématérialisation des marchés publics, une plateforme de partage de documents ainsi que du matériel culturel. Les communes mutualisent entre elles, après accord de la communauté d'agglomération, du personnel pour l'accueil d'enfants en périscolaire ou du matériel.

La communauté d'agglomération du Grand Dax est très peu mutualisée : elle a organisé un groupement de commandes avec le CIAS et mutualisé la fonction de directeur des finances entre Dax et l'agglomération. Les mutualisations sont peu développées et essentiellement informelles, notamment sur le conseil juridique.

La communauté d'agglomération de Colmar met en œuvre des mutualisations essentiellement entre la ville-centre (Colmar) et l'agglomération. La ville-centre met en œuvre des mutualisations ascendantes au service de la voirie communautaire, mais également pour des fonctions support (juridique, informatique, communication).

L'analyse des pratiques de mutualisation au sein du groupe 4 met en évidence qu'au sein de ces communautés d'agglomération comparables :

- ◆ **les mutualisations sont majoritairement ascendantes ;**
- ◆ **les mutualisations sont souvent concentrées entre la ville centre et l'agglomération ;**
- ◆ **les mutualisations sont souvent informelles, notamment lorsque l'intercommunalité met à disposition des outils ou du matériel à titre gratuit.**

La mutualisation de moyens s'appuie essentiellement sur les groupements de commande et les mutualisations informelles.

Annexe III

Tableau 31 : Types de mutualisation de moyens utilisés au sein du groupe 4

Type de mutualisation de moyens	CA de Laval	CA du Grand Dax	CA de Colmar
Groupement de commandes	X	X	-
Prestation de services	-	-	-
Mises à disposition de matériel	X	X	-
Mutualisations informelles	X	X	-

Source : Mission.

La mutualisation des ressources humaines correspond essentiellement à des mutualisations ascendantes.

Tableau 32 : Types de mutualisation des ressources humaines utilisés au sein du groupe 4

Type de mutualisation des ressources humaines	CA de Laval	CA du Grand Dax	CA de Colmar
Gestion unifiée pour toutes les communes de l'intercommunalité	-	-	-
Gestion unifiée entre la ville centre et l'intercommunalité	-	-	-
Mise à disposition descendante	-	-	
Mise à disposition ascendante	X	-	X
Partage d'agents entre communes	X	X	-

Source : Mission.

Ces trois communautés d'agglomération relativement peu mutualisées ont des dépenses pour six postes de comptabilité par nature sélectionnés par la mission supérieures à la moyenne nationale et homogènes au sein du groupe 4.

L'analyse du groupe 4 met donc en évidence :

- ◆ que les communautés d'agglomération s'appuient essentiellement sur des mutualisations ascendantes portées par la ville centre au profit de l'intercommunalité ;
- ◆ que les dépenses de ces communautés d'agglomération sont supérieures à la moyenne, ce qui tend à révéler que le faible degré de mutualisation hors transferts n'est pas favorable à une maîtrise des dépenses.

2.3.3. Le groupe 1 se distingue des autres groupes par une forte hétérogénéité des pratiques de mutualisation qui infirme la corrélation entre une forte population et un modèle concentré sur la ville-centre

Le groupe 1 comprend les communautés urbaines de Bordeaux et Nantes Métropole, les communautés d'agglomération de Toulon Provence Méditerranée et l'Agglomération Côte Basque Adour ainsi que la métropole Nice Côte d'Azur.

Les cinq intercommunalités présentent, outre leurs caractéristiques économiques, démographiques et géographiques liées au groupe 1, des résultats comparables en termes de dépenses et des résultats hétérogènes en matière d'intégration :

- ◆ le groupe 1 comprend soit des intercommunalités où l'EPCI représente plus de la moitié des dépenses du bloc communal (CU Nantes Métropole, CU de Bordeaux, Métropole Nice Côte d'Azur), soit des communautés d'agglomération où la part des dépenses de l'EPCI est proche de la moyenne nationale (CA Toulon Provence Méditerranée et CA Agglomération Côte Basque Adour) ;

Annexe III

- toutes les intercommunalités du groupe 1 ont un niveau de dépenses pour six postes de comptabilité par nature sélectionnés pour 1 000 habitants supérieur à la moyenne nationale (1,1 M€) : de 1,6 M€ pour la CA Toulon Provence Méditerranée à 2,3 M€ pour la CU de Bordeaux et la métropole Nice Côte d'Azur.

Tableau 33 : Caractéristiques budgétaires et démographiques des intercommunalités du groupe 1

EPCI	Part de l'EPCI dans les dépenses du bloc (en %)	Dépenses de l'EPCI pour six postes de comptabilité par nature sélectionnés pour 1 000 habitants (€)	Dépenses du bloc pour six postes de comptabilité par nature sélectionnés pour 1 000 habitants (€)	Part de l'EPCI dans les dépenses pour six postes de comptabilité par nature sélectionnés (en %)	Population
CU Nantes Métropole	50	0,8	1,8	45	594 017
CU de Bordeaux	51	1,1	2,3	47	727 256
Métropole Nice Côte d'Azur	47	1,1	2,3	47	538 643
CA Toulon Provence Méditerranée	32	0,3	1,6	18	422 405
CA Agglomération Côte Basque Adour	29	0,4	1,8	20	122 912

Source : Mission.

La **communauté urbaine de Nantes** a mis en place un processus de mutualisation fondé essentiellement sur des mises à disposition descendantes de l'intercommunalité vers la ville centre. Les mutualisations concernent notamment les fonctions de direction. À titre accessoire, la ville de Nantes met à disposition son personnel de façon ascendante pour des fonctions déjà structurées à l'échelle de la commune comme l'archivage.

Ce dispositif exclut à ce stade des mutualisations avec les autres communes de la communauté urbaine.

La **communauté urbaine de Bordeaux** pourrait opérer des mutualisations avec toutes les communes volontaires, contrairement à la tendance qui se dégage du groupe 2. La réflexion sur la mutualisation concerne neuf domaines :

- ◆ cinq considérés comme fonctionnels (RH, finances, juridique / commande publique, services informatiques, bâtiment/logistique/parc roulant) ;
- ◆ quatre considérés comme opérationnels : économie/emploi, gestion du domaine public, travaux sur la voirie publique, autorisation droit des sols.

La communauté urbaine envisage de demander aux communes de choisir les domaines pour lesquels elles souhaitent participer à la mutualisation. À ce stade, il n'y a pas eu de mutualisations au sein de la communauté urbaine.

La **Métropole Nice Côte d'Azur** a mis en œuvre trois types de mutualisations de moyens entre les communes et l'intercommunalité. Elle a recours à des mises à disposition de personnel, des mises en commun de moyens et des services communs.

Annexe III

La mutualisation sous la forme de constitution de services communs, à savoir la gestion unifiée, est la forme la plus intégrée de la mutualisation. Elle a été choisie dès le 1^{er} janvier 2010, avant la loi du 16 décembre 2010. La constitution de services communs s'est fondée sur :

- ◆ une convention prévoyant, jusqu'à la fin de l'année 2014, la constitution de ces services et les transferts financiers nécessaires à leur mise en place, après avis des comités techniques paritaires (CTP) ;
- ◆ le choix d'une gestion des services communs assurée par l'intercommunalité.

La mutualisation au sein de la métropole Nice Côte d'Azur s'est faite en plusieurs étapes :

- ◆ en janvier 2010, six directions ont été constituées en services communs : la direction des ressources humaines, de la logistique, des systèmes d'information, des marchés publics et des affaires foncières et domaniales (655 agents) ;
- ◆ en janvier 2011, la direction des relations publiques, la direction des finances, la direction du contrôle de gestion et des délégations de service public, l'inspection générale des services et des audits, la direction du cabinet du directeur général des services, la direction Europe et la direction des grands projets ont été mutualisées (419 agents) ;
- ◆ en 2012, le service de l'accueil et l'état-major des services (68 agents) et la direction des bâtiments ont été constituées en services communs.

La **communauté d'agglomération Toulon Provence Méditerranée** opère principalement des mutualisations ascendantes avec toutes les communes de l'intercommunalité par des conventions de mise à disposition, même pour les compétences transférées. Ponctuellement, l'agglomération met à disposition du personnel de façon descendante pour le courrier par exemple ou organise des prestations de services en cas d'évènements organisés par les communes. Un service commun a été créé entre Toulon et l'agglomération pour les services informatiques. L'agglomération organise également des groupements de commandes pour la voirie, l'énergie, les études et l'achat de fournitures courantes.

La **communauté d'agglomération Côte Basque Adour** comprend trois villes importantes (Bayonne, Biarritz et Anglet), et n'opère pas de mutualisations avec une ville en particulier. L'agglomération organise peu de mutualisations, outre des groupements de commandes.

L'analyse des pratiques de mutualisation au sein du groupe 1 met en évidence que :

- ◆ **lorsque Bordeaux aura mis en œuvre son projet de mutualisation, la mutualisation au sein du groupe ne concerne plus exclusivement la ville centre et l'EPCI ;**
- ◆ **malgré la forte population de ces territoires, les mutualisations sont souvent peu développées ;**
- ◆ **la présence de trois villes de taille comparables est susceptible de constituer un facteur bloquant pour les mutualisations ;**
- ◆ **les mutualisations ne sont pas exclusivement ascendantes.**

La mutualisation de moyens s'appuie essentiellement sur les groupements de commandes.

Annexe III

Tableau 34 : Types de mutualisation de moyens utilisés au sein du groupe 1

Type de mutualisation de moyens	CU Nantes Métropole	CU de Bordeaux	Métropole Nice Côte d'Azur	CA Toulon Provence Méditerranée	CA Agglomération Côte Basque Adour
Groupement de commandes	X	X	X	X	X
Prestation de services	-	-	-	X	-
Mises à disposition de matériel	-	X	X	-	-
Mutualisations informelles	-	-	-	-	X

Source : Mission.

La mutualisation des ressources humaines correspond alternativement, au sein du groupe 1, à des mises à disposition descendantes avec la ville centre (Nantes) ou ascendantes avec toutes les communes (Toulon). Dans les autres intercommunalités, les mutualisations sont peu avancées.

Tableau 35 : Types de mutualisation des ressources humaines utilisés au sein du groupe 1

Type de mutualisation des ressources humaines	CU Nantes Métropole	CU de Bordeaux	Métropole Nice Côte d'Azur	CA Toulon Provence Méditerranée	CA Agglomération Côte Basque Adour
Gestion unifiée pour toutes les communes de l'intercommunalité	-	X (à venir)	-	-	-
Gestion unifiée entre la ville centre et l'intercommunalité	-	-	X	-	-
Mise à disposition descendante	X	-	X	-	-
Mise à disposition ascendante	-	-	-	X	-
Partage d'agents entre communes	-	-	-	-	-

Source : Mission.

Le groupe 1 se caractérise par un faible degré de mutualisation en matière de ressources humaines. La diversité des modèles de mutualisation n'affecte pas beaucoup le niveau de dépenses pour les six postes par nature sélectionnés par la mission, qui se situent tous au-dessus de la moyenne nationale.

L'analyse du groupe 1 met donc en évidence :

- ◆ que malgré une propension à opérer en priorité des mutualisations avec la ville-centre, le projet bordelais démontre qu'une ouverture aux autres communes est possible ;
- ◆ que la présence de trois villes importantes est un facteur bloquant pour les mutualisations des ressources humaines à l'échelle de l'intercommunalité (CA Agglomération Côte Basque Adour) ;
- ◆ que dans certains cas, les mutualisations ascendantes sont utilisées pour des compétences transférées.

Encadré 3 : Conclusion de l'analyse des pratiques de mutualisation dans les 35 EPCI

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ S'il n'existe pas une corrélation stricte entre l'intensité des mutualisations hors transferts et le niveau de dépenses, il est fréquent que les intercommunalités qui mutualisent le plus (hors transferts) aient le niveau de dépenses le moins élevé, et réciproquement ; ▪ Les grandes intercommunalités présentent une tendance marquée de mutualisation avec la ville |
|--|

- | |
|---|
| centre ; |
| <ul style="list-style-type: none">▪ Les mutualisations informelles sont très développées, surtout dans les petites intercommunalités ;▪ Les petites communautés de communes pratiquent souvent des mutualisations entre communes, par des mises à disposition. |

2.4. La mission a étudié une commune nouvelle afin d'analyser les conséquences de ce modèle de mutualisation

La mission a choisi d'interroger les élus et les responsables administratifs des collectivités locales sur l'opportunité de créer une commune nouvelle, considérant qu'il pouvait s'agir d'une des formes les plus abouties de mutualisation. La commune nouvelle unit des communes qui sont organisées en communes déléguées, avec un seul conseil municipal et un budget unique. La mission a notamment rencontré le maire de Baugé-en-Anjou, commune nouvelle créée le 1^{er} janvier 2013 à partir du regroupement de cinq communes (Baugé, Montpollin, Pontigné, Saint-Martin-d'Arcé et le Vieil-Baugé) du Maine-et-Loire. La mission a également échangé avec toutes les intercommunalités rencontrées ou interrogées sur les perspectives de la commune nouvelle.

Les entretiens conduits par la mission ont mis en évidence :

- ◆ que la commune nouvelle s'apparente au degré le plus abouti de la mutualisation entre communes ;
- ◆ que le processus de mise en place de la commune nouvelle peut être rapide et relativement souple ;
- ◆ que de nombreuses communes évoquent désormais la possibilité de se constituer en commune nouvelle, à l'aune de l'élargissement des seuils des intercommunalités (passage à 20 000 habitants) ;
- ◆ que plusieurs communautés de communes ont soulevé la possibilité pour leur intercommunalité d'opérer une mutation en commune nouvelle.

Cependant, si le modèle de commune nouvelle est attractif en termes d'intégration communale, celui-ci peut aussi se révéler être un élément défensif vis-à-vis de l'intercommunalité, et freiner le développement intercommunal si la commune nouvelle ne regroupe qu'un certain nombre de communes et non l'intercommunalité en entier.

2.4.1. Les besoins d'investissement des communes ont encouragé la création de la commune nouvelle de Baugé en Anjou

Les communes du ressort de la commune nouvelle envisageaient fin 2011 des projets qui, en raison de leur coût, ne pouvaient être réalisés qu'avec une coopération étroite de plusieurs communes (golf, piste cyclable).

En juin 2011, les élus des cinq communes ont créé une commission et rédigé une charte en s'engageant sur leur volonté de maintenir le même niveau d'imposition et de ne pas augmenter les charges.

2.4.2. L'adhésion des habitants et le soutien de l'administration sont des dimensions indispensables à la formation d'une commune nouvelle

Le maire de Baugé-en-Anjou a souligné le soutien de la direction départementale des finances publiques dans cette entreprise. Elle a étudié les budgets et montré que Baugé centre subissait les charges de centralité (payées par ses 3 800 habitants) qui profitait aux 6 500 habitants de la future commune nouvelle.

Des réunions publiques ont été organisées pour que la population des autres communes prenne conscience des charges de centralité, car ils ne voulaient pas payer les dettes de Baugé. Ces réunions regroupaient tous les conseillers municipaux et la population des cinq communes.

La création de la commune nouvelle a été soumis à un vote, approuvé à 80 % par les habitants de Baugé et par la majorité des suffrages dans les autres communes.

2.4.3. L'organisation politique de la commune nouvelle suppose de former un équilibre politique permettant de représenter toutes les communes déléguées

Sur les listes municipales pour les élections au sein de la commune nouvelle, il y a au moins deux personnes éligibles de chaque commune. L'ancienne commune de Baugé n'a pas la majorité au sein du conseil municipal.

Chaque commune dispose d'un maire délégué, responsable d'une commission et chaque secrétaire de mairie de la mairie déléguée est secrétaire de la commission.

Les élus des communes déléguées ont créé des comités consultatifs à l'échelle des anciennes communes afin de définir les besoins de leur territoire.

Au sein du budget unique, des dotations sont affectées à chaque commune déléguée (hors frais de personnel et d'emprunt) et les petites communes bénéficient d'une garantie de dotation afin de garder leur niveau de dépenses de fonctionnement.

2.4.4. Selon le maire de Baugé-en-Anjou, la commune nouvelle a permis de réaliser des économies

La gestion des appels d'offre par la commune nouvelle a permis, d'après le maire de Baugé-en-Anjou, une économie moyenne de 20 % pour des travaux de voirie, des installations de signalétiques ou la restauration scolaire. La commune nouvelle favorise également l'optimisation des subventions, en opérant une consultation unique qui leur a permis d'obtenir une aide du conseil régional et des fonds européens pour une voie verte.

La commune nouvelle permet également la réalisation d'investissements qui étaient hors d'atteinte pour les petites communes : maison médicale, entretien des bâtiments communaux.

Selon le maire de Baugé-en-Anjou, les économies sont liées à l'effet volume, à une professionnalisation des services (marchés publics, urbanisme) ainsi qu'à une plus grande vigilance sur la qualité de service. L'amélioration de la productivité des agents est liée notamment à des formations organisées par la commune nouvelle.

Enfin, la réduction du nombre d'élus a réduit les rémunérations de 45 000 euros par an, soit une baisse de 21 % de ce poste de dépense.

2.4.5. La commune nouvelle semble néanmoins être construite comme un modèle défensif vis-à-vis de l'élargissement des intercommunalités

Le maire de Baugé-en-Anjou, qui préside également la communauté de communes, n'encourage pas le transfert de compétences ni les mutualisations au sein de l'intercommunalité. La représentation démocratique est selon lui plus satisfaisante au sein de la commune nouvelle que dans le cadre communautaire.

Les communes rencontrées par la mission qui envisageait la formation d'une commune nouvelle justifiaient notamment cette option par la perspective de l'élargissement des intercommunalités (seuil des 20 000 habitants). L'objectif de ces communes est de consolider les solidarités locales au niveau infra-communautaire ou à l'échelle de petites communautés de communes pour ne pas être diluées dans les nouvelles intercommunalités. La commune nouvelle peut donc être dans ce cadre un frein à l'intégration intercommunale même s'il peut simplifier la gouvernance de l'EPCI.

2.5. Le questionnaire national créé par la mission corrobore la diversité des modes d'organisation, en mettant en évidence une prépondérance des mutualisations descendantes

Le questionnaire national a été envoyé à toutes les communes et aux 2 145 intercommunalités. Il a suscité 576 réponses complètes, dont 442 communes (1,3 % du total) et 134 EPCI (6,2 % du total), dont 100 communautés de communes, 32 communautés d'agglomération, une communauté urbaine et un syndicat d'agglomération nouvelle.

Le questionnaire a été renseigné dans 57,5 % des cas par un élu (la plupart du temps par le maire ou le président de l'intercommunalité) et dans 42,5 % des cas par un responsable administratif (principalement des directeurs généraux des services et des secrétaires de mairie). (Voir en annexe la présentation détaillée des résultats du questionnaire).

2.5.1. Les mises à disposition ascendantes sont minoritaires

Au sein de l'échantillon, 56 communes sur 442, soit 12,7 %, mettent à disposition des services ou des agents en faveur de l'EPCI. Le phénomène de la mise à disposition ascendante est donc minoritaire.

La mise à disposition ascendante concerne très majoritairement les services opérationnels (52 cas sur 56) et marginalement les services fonctionnels (9 cas). Plusieurs communes font en outre des mutualisations ascendantes pour leurs services fonctionnels et opérationnels.

2.5.2. Les mises à disposition descendantes concernent principalement les services opérationnels

La part des intercommunalités qui mettent à disposition des personnels ou des services en faveur des communes est de 56,8 %.

À l'image des mises à dispositions ascendantes, les mises à disposition descendantes concernent ici en majorité des services opérationnels (52,9 % des répondants) et de manière plus marginale des services fonctionnels (14,2 %).

Annexe III

Les mises à disposition de services fonctionnels concernent 63 communes qui bénéficient ainsi des ressources de l'intercommunalité en matière de systèmes d'information (31,7 % des mutualisations descendantes en matière fonctionnelle), des marchés publics (28,6 %), des achats et des moyens généraux (respectivement 22,2 % chacun) puis de la communication et de l'entretien des bâtiments (17,5 % chacun). En revanche, les fonctions ressources humaines, budget et comptabilité sont peu concernées.

Les fonctions faisant principalement l'objet de mises à disposition descendantes en matière opérationnelle sont présentées dans le tableau suivant.

Tableau 36 : Principaux domaines concernés par la mutualisation descendante en matière de services opérationnels

Domaine opérationnel	Nombre de communes qui bénéficient de la mise à disposition de personnels ou de services (sur 230 réponses)
Déchets	153
Assainissement	102
Développement économique	90
Activités péri-scolaires	78
Voirie	76
Crèches et garderie	73
Culture	68
Action sociale	57
Espaces verts	51

Source : Mission.

La pratique telle que reflétée par le questionnaire montre que les mises à disposition descendantes sont fréquentes dans les activités de réseau que sont les déchets et l'assainissement, ainsi que la voirie. Elles le sont aussi également en matière d'éducation et de social.

3. L'analyse statistique au niveau national montre que le poids de l'EPCI dans les investissements est positivement corrélé au montant total de dépenses par habitant du bloc communal

3.1. La dépense par habitant des blocs communaux est liée aux caractéristiques économiques, géographiques et démographiques des territoires mais aussi au poids de l'EPCI dans les investissements

La mission a analysé l'effet de la mutualisation au sens large sur le coût par habitant du service public local. Le niveau de dépense étant très probablement affecté par les caractéristiques économiques, géographiques et démographiques des collectivités, les EPCI ont été regroupées au sein de groupes homogènes, selon la méthode décrite au § 1.1 de la présente annexe. Les 21 groupes homogènes³ ainsi constitués rassemblent 964 blocs communaux, soit 45 % des EPCI français.

³ Il s'agit des 10 groupes homogènes utilisés dans la détermination des 35 EPCI complétés par 11 autres groupes homogènes choisis pour être très éloignés des 10 premiers.

Annexe III

La mission a recherché l'influence du poids de l'EPCI sur le niveau de la dépense publique locale au sein de chacun de ces groupes qui regroupent des territoires suffisamment similaires pour faire l'hypothèse que les disparités de dépenses par habitant s'expliquent par les choix politiques locaux et la santé financière des collectivités mais aussi par une différence de niveau d'efficience à laquelle l'EPCI est susceptible de contribuer favorablement.

À cette fin, la mission a utilisé un modèle statistique classique faisant dépendre le niveau de dépense par habitant de l'appartenance à un groupe homogène, d'un indicateur de santé financière et d'un indicateur du poids de l'EPCI (cf. Encadré 4).

Encadré 4 : Modèle employé pour l'analyse statistique des facteurs corrélés au niveau de dépense

Les corrélations entre niveau de dépense par habitant et santé financières du bloc communal, poids de l'EPCI et appartenance à un groupe homogène ont été calculées par régression linéaire à partir du modèle suivant :

$$\text{dépenses par ha} = \alpha + \beta * \text{santé financière} + \gamma * \text{poids EPCI} + \sum_{i=1}^{21} \delta_i * \text{groupe}_i$$

où groupe_i vaut 1 lorsque l'EPCI appartient au groupe homogène i et 0 sinon. Les dépenses de l'année 2013 ont été utilisées dans les études statistiques.

Ce modèle a été utilisé pour les dépenses de fonctionnement et pour les dépenses d'investissement.

Source : Mission.

Trois indicateurs de santé financière différents ont été utilisés :

- ◆ l'effort fiscal agrégé, qui mesure le rapport entre le produit fiscal tiré des impositions pesant sur les ménages⁴ et le potentiel fiscal⁵ sur le territoire et qui est susceptible de peser sur le niveau de dépense dans la mesure où il mesure les marges de manœuvres fiscales encore disponibles ;
- ◆ le coefficient d'autofinancement courant (CAC) des communes, défini comme le rapport entre d'une part les dépenses de fonctionnement et de remboursement d'emprunt (en capital) et d'autre part les recettes de fonctionnement : plus il est élevé moins la commune dispose de marges de manœuvres hors emprunt pour financer son investissement ;
- ◆ le CAC des EPCI.

Trois indicateurs du poids des EPCI au sein du bloc communal ont été utilisés :

- ◆ le coefficient d'intégration fiscale (CIF) ;
- ◆ la part de l'EPCI dans les dépenses de fonctionnement du bloc communal⁶ ;
- ◆ la part de l'EPCI dans les dépenses d'investissement du bloc communal⁷.

⁴ Taxe foncière, taxe sur le foncier non bâti, taxe additionnelle sur le foncier non bâti, taxe d'habitation, taxe et redevance d'enlèvement des ordures ménagères.

⁵ Calcule sur la base du potentiel de taxe foncière, de taxe sur le foncier non bâti, de taxe additionnelle sur le foncier non bâti et de taxe d'habitation.

⁶ Il s'agit du rapport entre les dépenses de fonctionnement de l'EPCI et les dépenses de fonctionnement de l'EPCI et de ses communes membres.

⁷ Il s'agit du rapport entre les dépenses de fonctionnement de l'EPCI et les dépenses de fonctionnement de l'EPCI et de ses communes membres.

Annexe III

Les analyses statistiques conduites par la mission ont mis en évidence que le seul indicateur de santé financière corrélé aux dépenses de fonctionnement et d'investissement du bloc communal est le CAC des communes. Ni l'effort fiscal agrégé ni le CAC des EPCI ne présente de lien statistiquement significatif avec le niveau de dépense du bloc communal.

Les analyses ont également montré que le seul indicateur du poids de l'EPCI corrélé au niveau de dépenses est la part de l'EPCI dans les dépenses d'investissement du bloc communal. Ni le CIF ni la part de l'EPCI dans les dépenses de fonctionnement ne sont liés de manière statistiquement significative au niveau de dépenses.

Enfin, il existe une corrélation statistiquement significative entre l'appartenance à un groupe homogène et le niveau de dépenses en investissement comme en fonctionnement des EPCI. Ce résultat confirme *a priori* l'hypothèse sous-jacente au modèle utilisé mais aussi la pertinence l'approche fondée sur les groupes homogènes sélectionnés.

Le niveau de dépenses par habitant paraît ainsi en partie déterminé par les caractéristiques économiques, géographiques et démographiques du territoire.

Les corrélations statistiquement significatives mises en évidence sont les suivantes :

- ◆ **CAC des communes : un CAC élevée (donc une situation financière contrainte) est positivement corrélée aux dépenses de fonctionnement et négativement aux dépenses d'investissement ;**
 - une augmentation du CAC des communes de 1 point accompagne une augmentation des dépenses de fonctionnement de 0,6 %⁸ ;
 - une augmentation du CAC des communes de de 1 point accompagne une diminution des dépenses d'investissement de 0,7 %⁹ ;
- ◆ **part de l'EPCI dans les dépenses d'investissement du bloc communal : une part élevée est positivement corrélée aux dépenses de fonctionnement et d'investissement ;**
 - une augmentation de la part de l'EPCI dans les dépenses d'investissement de 1 point accompagne une augmentation des dépenses de fonctionnement du bloc de 0,2 %¹⁰ ;
 - une augmentation de la part de l'EPCI dans les dépenses d'investissement de 1 point accompagne une augmentation des dépenses d'investissement du bloc de 0,8 %¹¹.

Le lien entre le CAC des communes et leurs dépenses de fonctionnement s'explique très probablement par la formule de calcul du CAC : les dépenses de fonctionnement étant au numérateur du CAC, leur augmentation entraîne mécaniquement, toutes choses égales par ailleurs, une hausse du CAC.

Les autres liens en revanche ne sont pas des conséquences mathématiques de la définition des variables observées. Les corrélations ne donnant pas d'information sur le sens des éventuelles causalités, la mission a recherché l'ensemble des explications possibles à ces liens, dans le but de déterminer s'il se dessine une interprétation minimale unique et cohérente avec chacun des facteurs potentiellement explicatifs (cf. Tableau 37).

⁸ Une augmentation du CAC des communes de 1 point se traduit par une hausse de 9 € des dépenses de fonctionnement par habitant du bloc, qui s'élèvent en 2013 à 1 434 €.

⁹ Une augmentation du CAC des communes de 1 point se traduit par une baisse de 4,2 € des dépenses d'investissement par habitant du bloc, qui s'élèvent en 2013 à 598 €.

¹⁰ Une augmentation des dépenses d'investissement de l'EPCI de 1 point se traduit par une hausse de 3 € des dépenses de fonctionnement par habitant du bloc, qui s'élèvent en 2013 à 1 434 €.

¹¹ Une augmentation des dépenses d'investissement de l'EPCI de 1 point se traduit par une hausse de 4,5 € des dépenses d'investissement par habitant du bloc, qui s'élèvent en 2013 à 598 €.

Annexe III

Une étude comparable a été conduite sur la corrélation entre la part de l'EPCI dans les dépenses de fonctionnement et le CAC des communes¹². Il en ressort que la part de l'EPCI dans les dépenses de fonctionnement du bloc communal est négativement corrélé aux CAC des communes : une augmentation de 1 % du CAC des communes s'accompagne d'une réduction de 0,3 % de la part de l'EPCI. Ceci tend à infirmer l'hypothèse 2 du Tableau 37.

Il ressort de ce qui précède que :

- ◆ **les EPCI paraissent être essentiellement des structures mobilisées lorsque se posent des questions d'investissement ;**
- ◆ **les EPCI semblent effectuer des investissements moins rigides que les communes,** soit parce que moins incontournables, soit parce que les maires trouvent plus coûteux d'abandonner les engagements pris au niveau communal ;
- ◆ **les investissements effectués par les EPCI présentent des coûts, de fonctionnement et d'investissement, plus importants que les investissements effectués par les communes.**

¹² Le modèle utilisé était alors :

$$\text{part EPCI dans les dépenses de fonctionnement} = \alpha + \beta * \text{CAC communes} + \sum_{i=1}^{21} \delta_i * \text{groupe}_i$$

Annexe III

Tableau 37 : Recensement des causes possibles des corrélations identifiées par la mission

Corrélation	Numéro de l'hypothèse	Causalités envisageables
Le CAC des communes est négativement corrélé aux dépenses d'investissement par habitant du bloc communal	1	La tension financière réduit les investissements qui sont les dépenses les plus élastiques
	2	La tension financière conduit les communes à transférer leurs dépenses de fonctionnement à l'EPCI, qui réduit à son tour ses investissements
La part de l'EPCI dans les dépenses d'investissement est positivement corrélée aux dépenses de fonctionnement du bloc communal	3	La hausse des dépenses de fonctionnement conduit les communes à transférer aux EPCI les charges d'investissement pour équilibrer leurs budgets
	4	Les investissements des EPCI génèrent davantage de dépenses de fonctionnement que les investissements des communes
La part de l'EPCI dans les dépenses d'investissement est positivement corrélée aux dépenses d'investissement du bloc communal	5	Des dépenses de fonctionnement en diminution traduisent une réduction générale des ressources du bloc communal qui s'accompagne d'une baisse des investissements affectant davantage les EPCI que les communes (les investissements des EPCI seraient alors moins rigides que ceux des communes).
	6	Les compétences transférées aux EPCI requièrent des investissements plus dynamiques que celles assurées par les communes.
	7	Lorsqu'une compétence est transférée à l'EPCI, il effectue des investissements sur l'ensemble de son territoire d'un niveau de qualité homogène et équivalent ou supérieur à celui qu'aurait réalisé la commune la plus exigeante en la matière.
	8	Les investissements des EPCI sont moins rigides que ceux des communes, donc une baisse des investissements affecte en priorité ceux réalisés par l'échelon communautaire.

Source : Mission.

3.2. L'intensité de la mutualisation ne présente aucun lien statistique avec les caractéristiques économiques, démographiques et géographiques des territoires

Les corrélations entre le degré de mutualisation au sein de l'EPCI et les caractéristiques économiques, démographiques et géographiques des territoires ont été recherchées au travers de deux analyses complémentaires.

Une corrélation entre chacune des caractéristiques disponibles (cf. Encadré 1) et la part de l'EPCI dans les dépenses de fonctionnement et dans celles d'investissement a été recherchée¹³, sans qu'aucun lien statistiquement significatif n'ait pu être identifié.

Une corrélation entre l'appartenance à un groupe homogène et la part de l'EPCI dans les dépenses de fonctionnement et dans celles d'investissement a été recherchée¹⁴, là encore sans qu'aucun lien statistiquement significatif ne se dégage clairement.

Le degré de mutualisation ne paraît donc pas dépendre des caractéristiques économiques, démographiques et géographiques des territoires.

4. L'analyse des dépenses des intercommunalités interrogées par la mission confirme que les mutualisations sont rarement porteuses de bénéfices nets

L'annexe relative à l'évolution des dépenses du bloc communal a mis en évidence que l'avancée du processus de mutualisation n'était pas corrélée à une baisse des dépenses des blocs communaux. Pourtant, sous certaines conditions, les mutualisations peuvent générer des économies, même si celles-ci n'aboutissent pas en économies nettes.

La mission a constaté au cours des entretiens conduits avec les intercommunalités des dix groupes que la mutualisation pouvait encourager une extension géographique et qualitative de la palette de services, qui compense les économies potentiellement engrangées dans le cadre de la mutualisation.

Outre les effets de périmètre qui rendent difficile l'évaluation des gains inhérents aux mutualisations, les intercommunalités sont peu nombreuses à avoir effectué une évaluation précise des gains générés par ce processus.

4.1. La mutualisation permet l'extension des services, ce qui absorbe en tout ou partie les éventuels gains générés, au risque de réduire les gains liés au processus

Les intercommunalités interrogées par la mission n'étaient majoritairement pas sensibilisées au lien entre le processus de mutualisation et les potentialités d'économies qu'il recouvrail.

¹³ À cette fin, une méthode régression standard a été utilisée.

¹⁴ À cette fin, une méthode d'analyse de la variance (méthode ANOVA) a été mobilisée. Il ressort que sur les 21 groupes homogènes observés un seul présente des dépenses de fonctionnement par habitant supérieures de 5 % aux autres groupes.

Les élus, tout comme les responsables administratifs interrogés, ont tous souligné que les mutualisations permettaient à titre principal d'améliorer la qualité de service, sans produire d'économies. L'évaluation de l'amélioration de la qualité de service n'étant pas possible (changements de périmètre, absence de sondages sur la qualité des services avant et après une mutualisation), cette hypothèse ne peut être vérifiée.

Toutefois, à défaut de démontrer la corrélation entre la mutualisation et l'amélioration de la qualité de service, l'analyse des pratiques de mutualisation constatées au sein des dix groupes sélectionnés par la mission a mis en évidence que ce processus était propice à :

- ◆ étendre à des communes qui ne bénéficiaient pas d'un service une politique publique pilotée par l'intercommunalité ;
- ◆ professionnaliser les services auparavant gérés de façon autonome par les communes ;
- ◆ accroître l'offre de services.

À titre d'exemple, le transfert de la compétence « espaces verts » a souvent pour effet d'accroître la fréquence de l'entretien et la qualité des aménagements, notamment pour des petites communes qui avaient l'habitude d'entretenir ces espaces sans un personnel spécialisé. De même, la création de services communs pour les marchés publics dote des petites communes qui n'étaient pas habitués à bénéficier de cette expertise d'un levier pour améliorer leurs négociations d'achats.

Ce phénomène de rattrapage semble être généralisé. Les petites communes sont particulièrement bénéficiaires de la montée en gamme des services. Plus encore, l'extension des services liée à la mutualisation apparaît comme un levier de négociation pour des intercommunalités qui ont besoin des petites communes pour valider leurs délibérations. De l'aveu de certaines intercommunalités, les petites communes ont tendance à exiger une qualité de service équivalente aux villes-centre en contrepartie des transferts de compétences et des mutualisations, ce qui génère une inflation généralisée des services au sein du bloc communal.

Compte-tenu de ce phénomène de rattrapage, les mutualisations semblent plus propices à l'augmentation des dépenses qu'à l'émergence d'économies nettes.

4.2. Les gains nets liés aux mutualisations sont complexes à évaluer, même si certaines collectivités locales ont réalisé l'exercice

Les intercommunalités interrogées par la mission ont insisté sur les difficultés liées à l'harmonisation des régimes indemnитaires et des avantages sociaux des agents transférés aux intercommunalités, fréquemment associées à des régimes plus favorables. Les transferts peuvent ainsi se révéler couteux si l'intercommunalité fait le choix d'harmoniser tous les régimes à la hausse, ou d'introduire des compensations hors-salaire, comme des chèques restaurant.

Parallèlement, les mutualisations donnent souvent lieu à des ajustements en matière de systèmes informatiques qui peuvent être couteux à court-terme.

4.2.1. Les méthodes de calcul des économies se heurtent à plusieurs difficultés

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, bien souvent **aucun suivi n'a 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 (communauté urbaine de Strasbourg, de Mulhouse, mais aussi du Coteau-Sézannais par exemple).

Il est nécessaire pour comparer les dépenses avant/après de **disposer d'un budget de référence consolidant les dépenses des entités mutualisées**, ce qui les collectivités ne mettent pas toujours en place.

Autre écueil, **beaucoup d'EPCI ont vu leur périmètre changer**: 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 (internalisation ou externalisation de service). Toute comparaison des budgets et dépenses doit donc « neutraliser » ces effets d'élargissement de périmètre.

D'autre part, **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 » (remplacement d'un agent partant à la retraite par un agent plus jeune dont la rémunération est plus faible). La masse salariale peut aussi dépendre 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.

Certaines mutualisations sont faites à titre gratuit (conseil juridique notamment ou groupement de commande qui évite aux membres du groupement de procéder à la procédure de passation) et donc très difficilement valorisables.

Dans le cas des groupements de commande par exemple, des gains sont souvent constatés, mais il est parfois **impossible de distinguer ce qui relève de l'évolution du marché** (baisse des prix) **de l'effet groupement** (effet volume d'achat ou meilleure capacité de négociation), notamment pour des marchés pluriannuels.

Dernier constat, les rares collectivités qui ont tenté un bilan examinent les coûts directs des services mutualisés (masse salariale et dépenses de fonctionnement du service) mais n'estiment pas le coût global du service (charges indirectes, notamment les services supports associés, les bâtiments et fluides...) en **l'absence de comptabilité analytique**.

D'une manière générale, pour chiffrer des économies, le raisonnement serait « toutes choses égales par ailleurs, quel aurait été le niveau de dépenses si elles n'avaient pas été mutualisées ». Or, neutraliser les autres déterminants de la dépense est complexe tout autant que l'estimation de la dépense si elle n'avait pas été mutualisée.

4.2.2. Quelques collectivités ont tenté d'évaluer les gains associés aux mutualisations

Les élus et les responsables administratifs interrogés par la mission ont unanimement souligné leur difficulté à évaluer les gains associés à ce processus. L'absence d'évaluation stricte et objective des gains inhérents à la mutualisation constitue un frein et un symptôme de la perception qu'ont les élus de la mutualisation : un outil d'extension de services plutôt qu'un levier d'économies. En effet, en l'absence de consensus à ce sujet, les élus hésitent souvent à lancer une démarche de mutualisation, craignant que celle-ci ne se révèle trop couteuse.

Si la majorité des collectivités locales interrogées n'ont pas réalisé un travail d'évaluation des gains liés à la mutualisation, des intercommunalités comme la CA Angers Loire Métropole ou la métropole Nice Côte d'Azur ont proposé des méthodes d'évaluation des gains.

Annexe III

Encadré 5 : Méthode d'évaluation des gains liés aux mutualisations d'Angers Loire Métropole

La CA d'Angers Loire Métropole a identifié que les mutualisations entre la ville-centre et l'agglomération avaient permis de générer une économie annuelle de 970 000 €.

La méthode utilisée ne repose pas sur un constat avant/après, mais plutôt sur un suivi permanent des mouvements liés aux mutualisations au cours d'une année, afin d'identifier quelles auraient été les dépenses en année n en cas d'absence de mutualisation. *L'objectif est de pouvoir simuler deux situations parallèles sur une même période de référence, en ne faisant varier que le seul élément organisationnel, soit :*

- le coût de fonctionnement des services concernés sans mutualisation,
- le coût de fonctionnement des services concernés une fois mutualisés en une seule entité.¹⁵

La méthode prend en compte les coûts directs (ressources humaines) et des *coûts rattachés* :

- les locaux utilisés ;
- les véhicules ;
- les postes informatiques ;
- les charges générales de gestion.

L'évaluation des différentiels de coûts (directs et rattachés) s'effectue service par service, au gré des mutations et des aménagements liés aux mutualisations. L'évaluation des coûts rattachés se fait à partir de coûts moyens obtenus sur internet. L'objectif de la démarche est qu'elle demeure accessible et simple à calculer.

Source : Evaluation de la mutualisation des services : De la mesure des impacts financiers à la facturation intercollectivités, Franck Gillard, directeur du conseil de gestion mutualisé de la ville d'Angers, de son CCAS et d'Angers Loire Métropole.

La méthodologie de la métropole Nice Côte d'Azur s'apparente à celle d'Angers Loire Métropole dans la mesure où elle réalise une comparaison des coûts avant et après la mutualisation. Cependant, l'innovation de Nice réside dans leur décision de geler le budget constaté avant la mutualisation pour les années suivant la mutualisation. La dimension politique de l'évaluation des gains liés à la mutualisation a été soulignée par les équipes de la métropole, afin de convaincre les élus du manque à gagner lié à l'absence de mutualisation.

Encadré 6 : Méthode d'évaluation des gains liés aux mutualisations de la métropole Nice Côte d'Azur

Pour établir le bilan financier, une méthode simple a été mise en place, elle consiste à comparer les budgets cumulés des structures l'année précédent la mutualisation au budget constaté chaque année post-mutualisation. Dans la mesure où les budgets ont été gelés jusqu'en 2014 cette comparaison est en effet fiable. En outre, lorsque des modifications de périmètre sont intervenues (par exemple, l'internalisation de la gestion de la restauration ou des transports mais aussi la mutualisation des services supports du CCAS), elles ont été neutralisées (les dépenses de ces services ont été réintégrées dans les dépenses de l'année n-1).

Tableau 38 : Présentation des économies liées à la mutualisation

	2010	2011	2012	2013
Baisse du budget de l'année par rapport à l'année précédent la mutualisation	1 165 117	2 378 423	4 639 886	2 793 203
% du budget de l'année précédent la mutualisation économisé	2,71	3,79	4,41	3,05

¹⁵ Évaluation de la mutualisation des services : De la mesure des impacts financiers à la facturation intercollectivités - Illustration par le cas de figure d'Angers, Franck GILLARD, directeur du conseil de gestion mutualisé de la ville d'Angers, de son CCAS et d'Angers Loire Métropole

Source : Nice métropole, avril 2014.

Les économies nettes réalisées se distinguent en deux types :

- d'une part les économies de masse salariale. Dans un premier temps elles sont limitées à la diminution des postes de direction, ensuite des postes devenus vacants ont été redéployés (doublon sur des postes d'expertise, gains liés à des effets de rationalisation), au total 45 postes sont concernés, soit 3 % des postes mutualisés. Quatre ans après, l'harmonisation des procédures commence à permettre d'envisager des économies supplémentaires ;
- d'autre part les économies dans les frais généraux. Les postes comme la logistique, le parc auto, la téléphonie...permettent de réaliser des économies substantielles dès la première année, mais en revanche les montants se stabilisent assez vite.

Nice métropole n'a pas chiffré « la non-dépense ». Pour autant, le choix de la mutualisation a été fait au moment du passage en métropole pour éviter de recruter dans les services communautaires pour faire face aux transferts de compétence. Les services fonctionnels étaient sous-dimensionnés dans une communauté d'agglomération encore de type « administration de projet ». L'objectif de la mutualisation était d'absorber l'augmentation d'activité liée à une augmentation importante des compétences communautaires.

4.2.3. Les collectivités locales interrogées ont mis en évidence les principales économies et surcoûts constatés : tableau de synthèse

Tableau 39 : Synthèse des économies et des surcouts constatés

Nature	Economies	Surcoût
Postes / effectifs	Diminution de postes au sein de l'encadrement supérieur (direction générale et directeurs) Diminution de quelques postes d'expertise A plus long terme, la rationalisation des processus peut permettre des gains.	Dans les communautés de communes notamment : amélioration du taux d'encadrement. Augmentation des demandes des communes, professionnalisation.
Autres éléments de masse salariale	-	Alignement des régimes indemnitaire Alignement des avantages sociaux par le haut
Locaux	Rationalisation des espaces	Déménagement pour regrouper les services, travaux.
Systèmes d'information	Gain sur les marchés informatiques notamment pour les achats de logiciels et de serveurs et le matériel bureautique	Coûts de transition : uniformisation des logiciels, cablage, mise à niveau des serveurs...
Téléphonie	Renégociation des marchés	-
Logistique, moyens généraux	Renégociation des marchés et optimisation des matériels (exemple : diminution du parc auto).	-
Matériel technique	Optimisation de l'utilisation du matériel. A terme, rationalisation des achats.	-

Source : Mission.

4.2.4. La mutualisation des achats est une source d'économies rapides à certaines conditions

Le groupe de travail réunis dans le cadre de la mission et les nombreux déplacements de la mission ont mis en valeur des économies dans la pratique de la mutualisation des achats. Cette mutualisation peut prendre deux formes :

- ◆ la mutualisation de la fonction achat, qui permet souvent de professionnaliser la fonction ;
- ◆ la mutualisation de l'acte d'achat par des groupements de commande.

Les gains associés à la mutualisation des achats sont liés à :

- ◆ un achat plus sécurisé juridiquement et la conduite d'une seule procédure pour plusieurs ;
- ◆ un achat professionnalisé (analyse de la définition du besoin, connaissance des fournisseurs, qualité de rédaction du cahier des charges, négociation du marché, suivi de son exécution).

La mutualisation des achats est fréquemment citée comme un outil simple pour baisser les coûts. L'encadré ci-dessous présente des exemples d'économies qui ont été présentés à la mission.

Encadré 7 : Exemples d'économies liées aux mutualisations des achats

- Systèmes d'information, internet (une DSI mutualisé a fait baisser de 45 % les prix sur un marché de copieurs en réseau) ;
- Téléphonie (30 000€ d'économies sur le marché téléphonie dans une Communauté d'agglomération mutualisée avec la ville et le CCAS) ;
- Fournitures courantes (fournitures de bureau, consommables, pièces détachées, imprimerie...) et véhicules ;
- Prestations techniques logistique (maintenance des bâtiments, entretien, gardiennage) ;
- Prestations d'entretien de voirie (économie de 20 % à 30 % dans une communauté de communes) ;
- Restauration scolaire (baisse de 100 000 € dans une commune nouvelle) ;
- Assurances (division par deux de la prime de dommages aux biens suite à un groupement de commande ville-EPCI-CCAS).

Une communauté de communes ayant mutualisé ses achats au niveau de l'EPCI a constaté jusqu'à 30 % d'économies par rapport aux contrats précédents passés hors groupement et jusqu'à 75 % sur la maintenance des ascenseurs et la téléphonie mobile.

Les gains varient selon les témoignages de 5 à 30 %.

Cependant, la mutualisation des achats doit prendre en compte :

- ◆ le bon niveau de mutualisation : parfois, l'échelle de l'intercommunalité est insuffisante et le groupement avec d'autres collectivités équivalentes ou *via* des centrales d'achat est plus opportun ;
- ◆ une définition préalable des besoins ;
- ◆ une capacité des services à « renoncer » à une part de leur choix d'achat ;
- ◆ une capacité à prévoir l'échéance de ses marchés : le groupement de commande impose à chaque membre de délibérer pour être membre du groupement, ce qui impose d'anticiper l'échéance ;
- ◆ une harmonisation de l'échéance de fin des marchés.

5. L'analyse des processus de mutualisation au sein des intercommunalités interrogées met en évidence les freins et les leviers inhérents à ce type de démarche

5.1. La conduite de mutualisations se heurte à des freins politiques, organisationnels et réglementaires

◆ Freins politiques

La démarche de mutualisation repose principalement sur le degré d'impulsion du président de l'intercommunalité. Les intercommunalités interrogées qui n'avaient pas entamé de démarche de mutualisation étaient souvent des structures où l'échelon communautaire n'avait pas engagé de projet de territoire.

Toutefois, malgré l'impulsion de l'intercommunalité, certains blocs communaux demeurent méfiants à l'égard de l'échelon communautaire et refusent de mutualiser, soit parce qu'ils craignent d'être dépossédés de leurs missions, soit parce qu'ils soupçonnent une connivence entre la ville-centre et l'intercommunalité et que cette dernière favorise, dans le cadre des compétences communautaires, la plus grande ville.

Plusieurs intercommunalités interrogées par la mission ont soulevé des problèmes culturels qui sous-tendaient l'absence de réflexe de mise en commun. D'autres ont également souligné que les mutualisations étaient souvent freinées par les petites communes de l'intercommunalité, souvent plus réticentes que les villes principales à mutualiser. La présence de deux villes centre peut également être un facteur bloquant pour la mutualisation, lorsque les deux villes se disputent le *leadership* de l'intercommunalité.

L'absence de mise en évidence claire des économies potentielles et de l'extension des services qui accompagnent les mutualisations est également un frein politique qui complexifie le travail de conviction des intercommunalités à l'égard de leurs élus.

◆ Freins organisationnels

La démarche de mutualisation est souvent perçue par les élus comme un risque d'éloignement du processus de décision et de centralisation de l'action publique, aux dépens de la proximité de service assurée historiquement par les communes.

L'impératif de proximité et de réactivité a régulièrement été mis en avant comme un obstacle fort, voire dirimant, à la progression de la mutualisation, par des communes de toutes tailles.

La mission regarde le fait que cet argument ait été soulevé tant par des communes de 200 habitant que par des communes de plus de 100 000 habitants, tant au sein de bloc communaux rassemblant moins de 10 000 habitants que de futures métropoles, comme un indice que la proximité recherchée dépend davantage de l'organisation des services que de la superficie ou de la population de la structure considérée (cf. annexe gouvernance).

Les solutions les plus convaincantes apportées à cette question, et observées par la mission, ont d'ailleurs été déployée tant dans des EPCI très peuplés que dans des communautés de communes de taille plus modeste.

La proximité et la réactivité peuvent dès lors être garanties par les structures mutualisées, dès lors qu'elles assurent une présence territoriale, un lien entre les niveaux communaux et mutualisés tant du point de vue administratif que politique, et que la réactivité fait l'objet d'engagements clairs et de mesures *ex-post*.

◆ **Freins réglementaires**

Les intercommunalités interrogées par la mission ont souvent souligné que les dispositifs réglementaires et législatifs encadrant les mutualisations étaient complexes et susceptibles de décourager des démarches. L'annexe juridique du rapport éclaire ces critiques.

Toutefois, compte-tenu du degré d'avancement des mutualisations dans certains territoires au sein de groupes homogènes, les freins réglementaires ne semblent pas être un obstacle diristant qui empêcherait les territoires motivés par la démarche de se lancer dans le processus de mutualisation.

5.2. Les mutualisations peuvent être encouragées en précisant leur objectif et en conduisant une démarche d'adhésion au sein de l'intercommunalité

5.2.1. L'extension des services a été jusqu'à maintenant le levier des mutualisations, notamment pour les petites communes

Comme indiqué *supra*, les mutualisations ont porté jusqu'à maintenant un potentiel d'extension des services à la disposition des communes. Ce phénomène de rattrapage, qui touche particulièrement les petites communes habituées à un niveau de service moins professionnalisé, est un levier majeur pour que l'intercommunalité convainque les élus d'adhérer à la démarche de mutualisation.

L'engagement de l'intercommunalité en faveur d'un service de proximité appuie également la démarche de mutualisation, pour rassurer les élus réticents que le transfert de compétences à l'intercommunalité n'est pas systématiquement associé à un éloignement des services et à une distanciation des processus de prise de décision.

5.2.2. La contrainte financière devient le levier principal de la mutualisation

Les intercommunalités des dix groupes interrogées par la mission ont toutes fait preuve d'un regain d'intérêt à l'égard des mutualisations à l'aune de la baisse des dotations de l'État. Ainsi, si les mutualisations n'étaient jusqu'à aujourd'hui qu'un moyen d'étendre la gamme de services au sein du bloc communal, elles deviennent, dans un contexte de contrainte budgétaire, un moyen adapté à la réduction des coûts et à la rationalisation du service public local. L'enjeu est par conséquent de démontrer à quelles conditions la mutualisation permet d'accompagner des économies, ce qui suppose la diffusion de bonnes pratiques et de méthodes d'évaluation simples.

5.2.3. La conduite du changement est le facteur clef de succès des mutualisations

Outre les objectifs de la mutualisation, qui sont des leviers permettant aux politiques de justifier la démarche, les entretiens avec les intercommunalités ont révélé que celles qui étaient le plus mutualisées avaient mis en œuvre des démarches de mutualisation soutenues par un processus approfondi de conduite du changement.

Les intercommunalités les plus mutualisées se sont appuyées sur plusieurs outils afin de diffuser aux élus et aux agents la culture de la mutualisation :

- ◆ les démarches de mutualisation les plus ambitieuses ont donné lieu, lors de leur lancement, à la rédaction d'une charte portant le projet de territoire et les perspectives de mutualisation ;

Annexe III

- ◆ les démarches réussies ont toutes associé, dans des groupes de travail divers, les élus et et les agents à des réflexions sectorielles sur le potentiel de mutualisation ;
- ◆ la gouvernance de l'intercommunalité doit refléter l'intérêt du conseil communautaire pour les mutualisations, avec la nomination d'un vice-président dédié au projet et au suivi du processus ;
- ◆ la politique de transferts et de mutualisation doit s'appuyer sur des audits de ressources humaines approfondis afin de convaincre les agents que l'intercommunalité est une opportunité qui permet de démultiplier les débouchés, d'accroître la formation des agents et la diversité des postes ;
- ◆ l'information des agents et des élus de l'avancement du projet et des arbitrages est un facteur clef d'adhésion de l'ensemble du bloc communal à la démarche.

La conduite du changement est un levier prioritaire qui doit être encouragé par la diffusion de bonnes pratiques aux communes qui souhaiteraient s'engager dans une démarche de mutualisation.

ANNEXE IV

Outils d'incitation financière

SOMMAIRE

1. LE COEFFICIENT DE MUTUALISATION CONÇU DANS LA LOI MAPTAM NE PEUT ETRE CALCULE DE MANIERE FIABLE ET PEUT INCITER A RECOURIR A DES MODES DE GESTIONS SOUS-OPTIMAUX.....	1
1.1. Les éléments de comptabilité des communes disponibles pouvant être rapprochés de la notion de service fonctionnel sont lacunaires et peu fiables.....	2
1.2. Le rassemblement des informations nécessaires représenterait une charge importante pour une qualité très incertaine	3
1.3. Le suivi de cet indicateur conduirait à privilégier certains modes de gestion pouvant s'avérer sous-optimaux en fonction des circonstances locales	4
2. L'APPRECIATION DU DEGRE DE MUTUALISATION NE PEUT SE FONDER SUR LES FLUX CROISES DONT LE SUIVI N'EST PAS SUFFISAMMENT FIABLE A CE JOUR	4
3. POUR APPRECIER LE DEGRE DE MUTUALISATION LE CIF S'AVERE MOINS PERTINENT QUE LA PART DE L'EPCI DANS LES DEPENSES DU BLOC COMMUNAL....	6
3.1. Le CIF est défini comme le rapport entre les recettes fiscales de l'EPCI et celles de l'ensemble du bloc communal	6
3.2. L'approche du degré de mutualisation permise par le CIF peut être améliorée par le recours à un coefficient fondé sur la part de l'EPCI dans les dépenses de fonctionnement et d'investissement du bloc communal	7
3.2.1. <i>Les mesures du degré d'intégration obtenues en calculant le CIF et la part de l'EPCI dans les dépenses du bloc communal diffèrent significativement</i>	7
3.2.2. <i>La différence entre CIF et CIM ne s'explique pas par un caractère parcellaire de l'assiette du CIM</i>	9
3.2.3. <i>La différence entre le CIF et le CIM s'explique par l'incomplétude de l'assiette du CIF qui n'intègre que 40 % des recettes</i>	13
4. LA MISSION PROPOSE DE SUBSTITUER AU COEFFICIENT DE MUTUALISATION UN COEFFICIENT D'INTEGRATION ET DE MUTUALISATION DEFINI COMME LA PART DE L'EPCI DANS LES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT DU BLOC COMMUNAL	15
4.1. Un périmètre large correspondant à l'ensemble des dépenses budgétaires réelles en investissement et en fonctionnement pourra être retenu	15
4.2. Le choix d'un coefficient d'intégration et de mutualisation nécessite de tenir compte de l'existence des syndicats.....	16
4.2.1. <i>Les subventions issues des EPCI et des communes reçues par les syndicats peuvent constituer, pour un coefficient d'intégration et de mutualisation, un bon équivalent des recettes fiscales des syndicats dans le calcul du CIF.....</i>	16
4.2.2. <i>La mission a recherché un mode de calcul pertinent pour déterminer un coefficient de mutualisation incitant à réintégrer les missions des syndicats infra-communautaires au sein des EPCI</i>	18
4.3. Plusieurs modalités sont envisageables pour intégrer ce nouveau coefficient dans la répartition de la dotation d'intercommunalité même en l'absence de refonte structurelle de la DGF.....	20
4.3.1. <i>Un mécanisme de modulation de la dotation d'intercommunalité des communautés de communes et d'agglomération par le CIF peut fournir un</i>	

<i>modèle pour l'application du coefficient d'intégration et de mutualisation proposé</i>	20
4.3.2. <i>La réduction des dotations d'intercommunalités pour contribution à la réduction des déficits publics ne saurait servir de vecteur à l'application du CIM</i>	22
4.3.3. <i>Une nouvelle dotation de mutualisation pourrait être introduite au sein de la DGF des EPCI, alimentée par la dotation de compensation des intercommunalités</i>	23
4.3.4. <i>Une modulation de la dotation de péréquation est à écarter</i>	23
4.3.5. <i>Une modulation de la dotation de base conjuguée à celle fondée sur le CIF</i>	24
4.4. La réforme actuellement à l'étude de la DGF fournit une opportunité d'étudier l'extension de l'application du CIM à la dotation des communes	24

Les travaux réunis dans cette annexe visent à fournir une analyse des outils financiers mobilisables pour inciter à la mutualisation. Le législateur est intervenu à trois reprises au sein de la loi de finances pour 2014 et de la loi MAPTAM pour inciter financièrement aux mutualisations entre les EPCI et les communes :

- ◆ en limitant l'impact de la baisse des dotations pour les EPCI et les communes (MAD de personnels ascendante ou descendante) ;
- ◆ en minorant l'attribution de compensation qui est déduite du CIF des EPCI (services communs) ;
- ◆ pour créer un coefficient de mutualisation (services fonctionnels).

La mission a été expressément mandatée pour étudier les possibilités de mise en œuvre de ce coefficient de mutualisation, défini comme le rapport entre les dépenses de personnels des services fonctionnels des EPCI à fiscalité propre (ci-après simplement « EPCI ») et ces mêmes dépenses au niveau de l'ensemble du bloc communal.

Après avoir constaté qu'un tel coefficient ne pourrait trouver à s'appliquer, la mission a recherché d'autres moyens de mesurer l'intensité des mutualisations au sens strict (hors transferts) et portées par l'EPCI, conformément à l'intention du législateur.

Si les flux croisés entre EPCI et communes membres permettent en théorie de quantifier cette intensité, leur fiabilité n'est pas suffisante à ce jour. Aucun autre outil n'étant actuellement disponible au sein de l'État pour quantifier les mutualisations, la mission a été conduite à utiliser un indicateur *ad hoc* défini comme le poids de l'EPCI dans l'ensemble des dépenses de fonctionnement et d'investissement du bloc communal. Cet indicateur reflète les mutualisations au sens large retenu par la mission plutôt que les mutualisations au sens strict.

La mission a ensuite confronté le coefficient d'intégration fiscale (CIF) à cet indicateur *ad hoc* pour déterminer si le coefficient de mutualisation pouvait être remplacé par le CIF, connu des élus et des collectivités locales. Cela n'étant pas le cas, la mission propose d'utiliser ce nouvel indicateur en dépenses assorti d'un mécanisme de modulation de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des EPCI.

Cette modulation porterait sur un montant de 200 à 640 M€, soit 3 à 9 % du montant total de la DGF des EPCI (7 090 Md€ en 2014), soit un ordre de grandeur comparable à la part de DGF des EPCI soumise à modulation par le CIF (640 M€ en 2014).

1. Le coefficient de mutualisation conçu dans la loi MAPTAM ne peut être calculé de manière fiable et peut inciter à recourir à des modes de gestions sous-optimaux

Le coefficient de mutualisation, dans sa définition actuelle inscrite à l'article L5211-4-1 du CGCT (cf. Encadré 1), nécessite de pouvoir faire le rapport entre d'une part, les dépenses de personnel, toutes charges comprises, des services fonctionnels des EPCI et d'autre part, les dépenses de personnel des services fonctionnels de l'ensemble du bloc communal¹.

Il a initialement été conçu pour encourager la mutualisation au niveau de l'EPCI des services fonctionnels.

¹ Article 5211-4-1 du Code général des collectivités territoriales

Encadré 1 : article L.5211-4-1 du Code général des collectivités territoriales

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

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

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

Source : Légifrance.

1.1. Les éléments de comptabilité des communes disponibles pouvant être rapprochés de la notion de service fonctionnel sont lacunaires et peu fiables

La notion de service fonctionnel fait l'objet d'une définition dans l'article L. 5111-1-1 du CGCT² qui n'est pas suffisamment précise et ne correspond à aucune définition dans le plan comptable M14 applicable aux communes et EPCI. La mission a donc cherché à dessiner le périmètre du coefficient de mutualisation tel que défini dans le CGCT à partir de concepts comptables existants afin d'expertiser la faisabilité de son calcul. La comptabilité par nature ne distingue pas les dépenses de personnel en fonction de leur destination. Seule la comptabilité par fonction est ainsi susceptible de constituer une base pour la définition des services fonctionnels.

La fonction 020, « administration générale de la collectivité » présente la meilleure proximité avec la notion de service fonctionnel. Y sont notamment imputées, selon la définition qu'en donne la M14, les dépenses pour :

- ◆ le secrétariat général ;
- ◆ la gestion des personnels : statut, embauche, etc. ;
- ◆ le service financier et comptable ;
- ◆ le service informatique ;
- ◆ les services techniques ;
- ◆ l'imprimerie ;
- ◆ le service chargé de la gestion du domaine ;
- ◆ l'accueil (les hôtesses, le standard téléphonique) ;
- ◆ les bâtiments administratifs locaux.

Cependant, aux termes des articles L. 2312.3 et R. 1211-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), la tenue d'une comptabilité par fonction n'est pas obligatoire pour toutes les communes :

- ◆ celles de moins de 3 500 habitants sont libres de tenir ou de ne pas tenir une comptabilité par fonction ;
- ◆ celles de plus de 3 500 habitants doivent tenir une comptabilité par fonction, dont la valeur n'est qu'informative ;
- ◆ celles de plus de 10 000 habitants doivent d'une part tenir une comptabilité par nature et par fonction, d'autre part choisir de voter leur budget selon l'une ou l'autre de ces modalités.

² « Les services fonctionnels se définissent comme des services administratifs ou techniques concourant à l'exercice des compétences des collectivités intéressées sans être directement rattachés à ces compétences. »

Ainsi, aucune disposition ne garantit l'existence ou la qualité d'une imputation fonctionnelle pour les 96 % de communes comptant moins de 10 000 habitants, qui représentent 46 % des dépenses et rassemblent 53 % de la population (cf. Tableau 1).

Tableau 1 : Population et dépenses agrégées par type de commune en 2013

Communes de	Population (en milliers d'habitants)	Total des dépenses (en M€)	Nombre de communes
moins de 3 500 ha	21 888	30 330	33 629
3 500 à 10 000 ha	11 597	20 455	2 046
plus de 10 000 ha	29 117	58 939	937

Source : DGFiP, Banatic, calculs mission.

En 2013, seules 2 823 communes avaient renseigné la fonction 020. La qualité des informations n'étant toutefois garantie que pour les communes de plus de 10 000 habitants ayant fait le choix de voter leur budget par fonction, les pratiques d'imputation diffèrent considérablement. Les montants imputés sur la fonction 020 représentent entre 0 et 20 % des charges de fonctionnement pour 25 % des communes concernées et plus de 50 % de ces charges dans 16 % des cas (cf. Tableau 2).

Tableau 2 : Montant imputé sur la fonction 020 rapporté aux charges de fonctionnement en 2013

Montant imputé sur le compte 020 rapporté à l'ensemble des charges de fonctionnement (total des dépenses de classe 6 de la comptabilité par nature)	Nombre de communes
inférieur à 20 %	690
compris entre 20 et 30 %	913
compris entre 30 et 50 %	765
supérieur à 50 %	455

Source : DGFiP, calculs mission.

Si le degré de mutualisation avec l'EPCI est susceptible de faire varier dans des proportions importantes le rapport entre les dépenses fonctionnelles et les charges de fonctionnement des communes, la mission juge peu probable que ce ratio dépasse 30 %. De plus, rien ne justifierait une telle disparité entre les communes. Cet écart peut dès lors s'expliquer par l'utilisation de cette fonction « administration générale » comme compte par défaut lorsqu'il est difficile de déterminer l'imputation adéquate.

Dès lors, la fonction 020 ne semble pas présenter une fiabilité suffisante pour être utilisée en l'état.

1.2. Le rassemblement des informations nécessaires représenterait une charge importante pour une qualité très incertaine

La mission a étudié les conséquences d'une obligation nouvelle, faite à l'ensemble des communes et des EPCI, d'évaluer précisément le montant des dépenses de personnels consacrées aux services fonctionnels, selon une définition à construire à partir des observations effectuées au sein des blocs communaux rencontrés.

Un tel suivi nécessiterait de pouvoir mesurer le temps consacré par chacun des agents communaux et communautaires aux tâches relevant de ce périmètre³, donc de mettre en place un outil de suivi des temps ainsi qu'une comptabilité analytique ou, au minimum, un plan de comptabilité analytique.

³ Une secrétaire de mairie ne consacre en effet qu'une partie de son temps à des tâches fonctionnelles. À l'opposé, dans les grandes collectivités, les services fonctionnels ont souvent mis en place une gestion déconcentrée qui

À dire d'expert et au terme des entretiens menés par la mission auprès de 35 EPCI et de leurs communes membres, l'établissement d'une comptabilité analytique dans une commune de moins de 50 000 habitants présente un bilan coût / avantage défavorable.

La fiabilité des informations recueillies ne pourrait être contrôlée dans la mesure où un plan de comptabilité analytique varie fortement selon les circonstances locales.

L'effet du coefficient sur les dotations des EPCI, couplé à la relative inexpérience des communes et des comptables publics en matière de comptabilité analytique, conduit à considérer que les conditions d'obtention des bénéfices en termes d'incitation à la mutualisation ne peuvent être rassemblées. Par conséquent, fonder un indicateur affectant la DGF sur des informations fortement dépendantes de choix d'imputation peu contrôlables ne paraît pas à même d'assurer l'équité entre les collectivités.

La mission considère par conséquent qu'il est impossible de construire un coefficient de mutualisation établissant un rapport entre les dépenses de l'EPCI et celles du bloc communal dès lors que les dépenses considérées sont réduites aux services fonctionnels. Les mêmes facteurs conduisent à l'impossibilité d'établir un ratio fondé sur les dépenses de tout ou partie de services opérationnels.

1.3. Le suivi de cet indicateur conduirait à privilégier certains modes de gestion pouvant s'avérer sous-optimaux en fonction des circonstances locales

La prise en compte exclusive des mutualisations des services fonctionnels par le coefficient dans sa définition actuelle paraît sous-optimale au regard :

- ◆ des pratiques de mutualisation observées par la mission lors de ses déplacements, qui dépassent les seuls services fonctionnels ;
- ◆ des possibilités d'efficience que représentent les mutualisations de services opérationnels, dans le cadre de compétences partiellement transférées, qui ne sont pas moindres que celles offertes par les services fonctionnels ;
- ◆ du poids des services opérationnels dans les dépenses des blocs communaux, supérieur à celui des services fonctionnels.

Le coefficient de mutualisation tel que défini à ce jour croît avec la proportion d'effectifs employés à l'échelon intercommunal, dans les services fonctionnels. Il incite dès lors à maximiser la masse salariale de l'EPCI dans les secteurs fonctionnels, au détriment de stratégies d'externalisation moins rigides et potentiellement tout aussi vertueuses, du point de vue de la mutualisation, que le fonctionnement en régie.

Par ailleurs, les régimes indemnitaire des EPCI sont souvent plus favorables que ceux des communes, selon les interlocuteurs rencontrés. Encourager la mutualisation au sein de services placés à l'échelon intercommunal pourrait se traduire par une augmentation des dépenses des blocs communaux.

2. L'appréciation du degré de mutualisation ne peut se fonder sur les flux croisés dont le suivi n'est pas suffisamment fiable à ce jour

Les mutualisations donnent lieu à une multiplicité de flux financiers entre les EPCI et leurs communes membres. Ces flux peuvent être ascendants lorsque la commune rembourse une prestation à l'EPCI ou descendants dans le cas contraire. Juridiquement, les situations donnant lieu à un flux financier entre les deux strates sont les suivantes :

nécessite de décompter le temps passé sur ces tâches fonctionnelles au sein de l'ensemble des services de la collectivité.

Annexe IV

- ◆ la mise à disposition de service ;
- ◆ la mise à disposition de personnel ;
- ◆ les services communs.

Les flux budgétaires entre un EPCI et ses communes membres peuvent être retracés sur des comptes spécifiques du plan comptable, différents pour les communes et les EPCI. Ces flux croisés correspondent, dans le sens descendant, au paiement par la commune d'un service ou d'un investissement assuré par l'EPCI et relatif à une compétence conservée ou à une fonction support (RH, SI, achat, ...). Dans le sens ascendant, ils correspondent au paiement par l'EPCI d'un service ou d'un investissement assuré par la commune et relatif à une compétence transférée.

La DGFiP effectuant une synthèse des flux croisés au niveau du bloc communal en s'appuyant sur les opérations déclarées par les communes plutôt que par les EPCI, la mission s'est concentrée sur les comptes correspondant aux communes (cf. Tableau 3) plutôt qu'aux EPCI, et notamment sur les comptes liés aux mutualisations : 6216, 62876, 70846, 70876.

Tableau 3 : Comptes d'imputation des flux croisés dans la comptabilité des communes (nomenclature M14)

N° compte	Description du compte	Type d'opération	Sens
6216	personnel affecté par le groupement à fiscalité propre (GFP) de rattachement	Mutualisation de personnel	Descendant
13151	subventions d'équipement transférables, GFP de rattachement	Subventions d'investissement	Descendant
13251	subventions d'équipement non transférables, GFP de rattachement	Subventions d'investissement	Descendant
62876	remboursements de frais au GFP de rattachement	Mutualisation de moyens	Descendant
70846	mise à disposition de personnel facturée au GFP de rattachement	Mutualisation de personnel	Ascendant
70876	remboursements de frais par le GFP de rattachement	Mutualisation de moyens	Ascendant
74751	participations, groupements de collectivités, GFP de rattachement	Subventions de fonctionnement	Descendant
76232	remboursements d'intérêts d'emprunts transférés par le GFP de rattachement	Transfert d'emprunt	Ascendant
168751	autres dettes GFP de rattachement	Transfert d'emprunt	Descendant
276351	créances sur des collectivités et établissements publics GFP de rattachement	Transfert d'emprunt	Ascendant
657351	subventions de fonctionnement aux organismes publics, GFP de rattachement	Subventions de fonctionnement	Ascendant
661132	remboursements d'intérêts d'emprunts transférés, au GFP de rattachement	Transfert d'emprunt	Descendant

Source : DGFiP

Les mutualisations entre EPCI et communes membres prennent donc, en théorie, soit la forme de transferts de compétences, soit celle de prestations donnant lieu à flux croisés. L'observation des flux croisés retracés dans les comptes des communes pourrait dès lors permettre de quantifier l'importance des mutualisations hors transferts totaux de compétences.

Deux limites importantes pèsent sur la fiabilité de cette approche :

- ◆ **certaines actions mutualisées peuvent ne pas donner lieu à rémunération par la collectivité bénéficiaire**, notamment pour les conseils techniques (juridiques, financiers,...) ou les activités de pilotage stratégique ;
- ◆ **l'inscription des remboursements correspondant aux actions mutualisées dans les comptes de flux croisés n'est pas obligatoire.**

Seules 10 760 communes, appartenant à 1 735 EPCI, ont inscrit des opérations sur les comptes de flux croisés.

Il ressort par ailleurs des entretiens conduits par la mission avec les directeurs financiers des communes et des intercommunalités que les flux croisés sont suivis de façon trop parcellaires pour constituer une base d'analyse suffisamment robuste. Un grand nombre de communes n'y inscrivent qu'une partie de leurs flux, tandis que certaines imputent tous leurs flux croisés sur les comptes correspondant à la nature de la dépense finale. Tous les DR/DDFiP rencontrés ou contactés ont en outre souligné la grande fragilité des informations retracées dans les comptes de flux croisés.

3. Pour apprécier le degré de mutualisation le CIF s'avère moins pertinent que la part de l'EPCI dans les dépenses du bloc communal

3.1. Le CIF est défini comme le rapport entre les recettes fiscales de l'EPCI et celles de l'ensemble du bloc communal

Le CIF est calculé comme le rapport entre le produit de certaines 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.

Encadré 2 : Recettes fiscales prises en compte dans le calcul du CIF

Les recettes prises en compte pour le calcul du CIF sont celles provenant de :

- ◆ la taxe sur le foncier bâti et de la taxe sur le foncier non bâti ;
- ◆ la taxe d'habitation ;
- ◆ la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties ;
- ◆ la contribution foncière des entreprises, la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises, l'imposition forfaitaire des entreprises de réseaux ainsi que les ressources tirées du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) et de la dotation de compensation à la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) ;
- ◆ la taxe et la redevance d'enlèvement des ordures ménagères ;
- ◆ la taxe sur les surfaces commerciale (sauf pour les CC à fiscalité additionnelle) ;
- ◆ la redevance d'assainissement (sauf pour les CC) ;
- ◆ les compensations ZRU ZFU ZFC DOM et Statut fiscal Corse (sauf pour les CC à fiscalité additionnelle).

Source : DGCL.

Dans ce ratio, les recettes de l'EPCI sont minorées des dépenses de transfert versées par les EPCI aux communes membres, sauf dans le cas des communautés de communes (CC) à fiscalité additionnelle et des communautés urbaines (CU) à fiscalité additionnelle. Les dépenses de transfert retenues sont l'attribution de compensation et la moitié de la dotation de solidarité communautaire⁴. Cette neutralisation vise à refléter de manière fidèle la réalité de la répartition des recettes entre les deux niveaux.

⁴ Note d'information du 26 mai 2014 de la DGCL, relative à la dotation d'intercommunalité des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre pour l'exercice 2014, de référence NOR : INTB1412171N

3.2. L'approche du degré de mutualisation permise par le CIF peut être améliorée par le recours à un coefficient fondé sur la part de l'EPCI dans les dépenses de fonctionnement et d'investissement du bloc communal

3.2.1. Les mesures du degré d'intégration obtenues en calculant le CIF et la part de l'EPCI dans les dépenses du bloc communal diffèrent significativement

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. Son adéquation avec la réalité des mutualisations a donc été recherchée.

Le poids de l'EPCI dans le bloc communal ne peut être approché de façon macroscopique par des indicateurs non financiers. En particulier, le nombre de compétences transférées ne constitue pas un indicateur fiable du fait de la grande diversité du contenu des compétences. Par exemple, la compétence « collecte des déchets ménagers » occupe une place plus importante dans l'activité du bloc communal que la compétence « soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ». Par ailleurs, une même compétence peut revêtir un poids très différent quand elle dépend de l'intérêt communautaire. Par exemple, la même compétence voirie transférée à l'EPCI peut revêtir un poids très différent selon que 10 % ou 90 % des voies sont reconnues d'intérêt communautaire.

La mission a donc concentré ses travaux sur les indicateurs financiers, qui permettent d'évaluer l'intensité des actions confiées à l'EPCI. L'importance de l'EPCI peut dès lors être approchée à partir de son poids dans les recettes du bloc communal, ce que vise à faire le CIF, ou à partir de son poids dans les dépenses du bloc.

La mission a développé à partir de cette seconde approche un coefficient, baptisé « coefficient d'intégration et de mutualisation » (CIM) construit comme la part de dépenses réelles⁵ de fonctionnement et d'investissement de l'EPCI dans les dépenses réelles de fonctionnement et d'investissement du bloc communal.

La mission a comparé la position de chaque EPCI au vu de son CIF et de son coefficient d'intégration et de mutualisation. Chaque EPCI se voit donc attribué deux résultats : un CIF et un CIM. A priori, il est cohérent de s'attendre à ce qu'un EPCI à CIF élevé (respectivement faible) soit caractérisée d'un CIM élevé (respectivement faible). À chaque EPCI a alors été associé un premier numéro de quartile en fonction de son classement selon le CIF et un second numéro de quartile en fonction son classement selon le CIM.

Il ressort de cette analyse que :

- ◆ seulement 48 % des EPCI se situent dans le même quartile de CIF et de part de l'EPCI dans les dépenses du bloc communal ;
- ◆ 27 % des EPCI se trouvent placés sous la médiane du point de vue CIF et au-dessus du point de vue de la part de l'EPCI dans les dépenses du bloc communal, ou vice-versa ;
- ◆ 13 % des EPCI sont à deux quartiles de distance lorsqu'ils sont classés par CIF ou par part de l'EPCI dans les dépenses du bloc communal.

Annexe IV

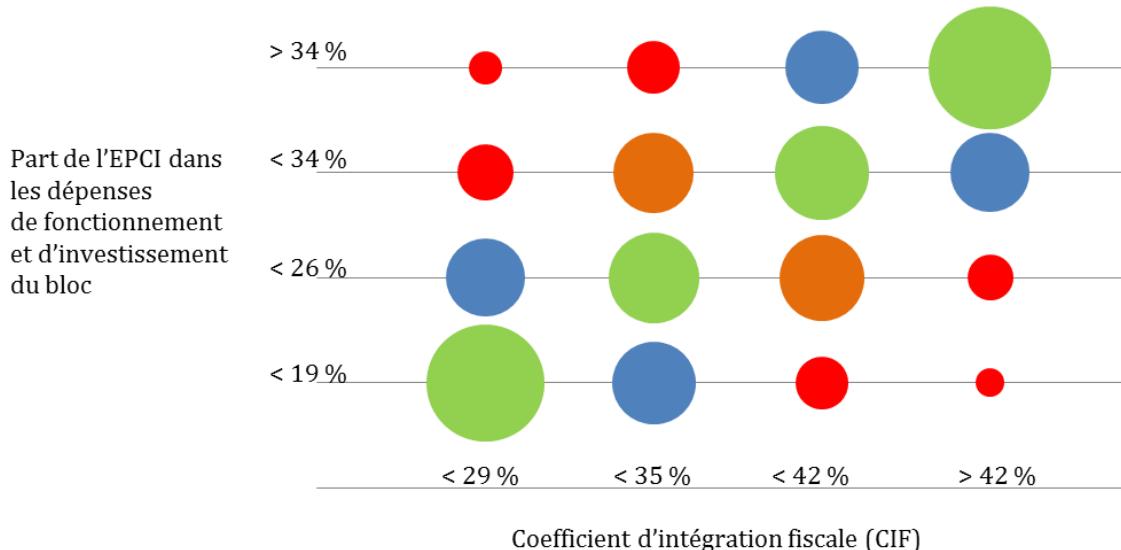
Tableau 4 : classement des blocs communaux par quartile⁶ de CIF et de part de l'EPCI dans les dépenses du bloc communal

Catégorie du CIF	Nombre de blocs communaux par quartile de part de dépense de l'EPCI dans les dépenses ⁷ du bloc communal			
	1er quartile (< 19 %)	2ème quartile (< 26 %)	3ème quartile (< 34 %)	4ème quartile (> 34 %)
1 ^{er} quartile (< 29 %)	283	132	53	15
2 ^{ème} quartile (< 35 %)	113	176	142	41
3 ^{ème} quartile (< 42 %)	65	126	176	125
4 ^{ème} quartile (> 42 %)	22	49	112	302

Source : DGFiP, DGCL, calculs mission.

Au total, 937 EPCI, soit 48 % des 1 932⁸ EPCI étudiés en 2013, avaient un classement selon le CIF proche de celui résultant du CIM construit par la mission (cf. Graphique 1).

Graphique 1 : Répartition des EPCI par quartile de CIF et de part de dépense de l'EPCI dans les dépenses du bloc communal



Source : DGCL, DGFiP, calculs mission.

En théorie, la différence entre les deux ratios peut s'expliquer par :

- ◆ **le caractère parcellaire de l'assiette en dépenses** : les dépenses autres que celles d'investissement et de fonctionnement conduiraient alors à consacrer une partie des recettes, dont la fiscalité qui affecte le CIF, à des dépenses non prises en compte dans le ratio des dépenses de fonctionnement et d'investissement de l'EPCI divisées par celles du bloc ;
- ◆ **le caractère parcellaire de l'assiette en recettes** : les ressources autres que la fiscalité, à savoir les dotations de l'État, l'emprunt, le fonds de roulement et les éventuelles ressources propres, ne sont pas prises en compte dans le CIF et peuvent en théorie financer des dépenses de fonctionnement et d'investissement.

⁶ L'étude par quartile permet d'identifier aisément les EPCI dont le degré de mutualisation tel que mesuré par le CIF et par le coefficient en dépense présente les écarts les plus importants. Elle n'a pas d'autre objet.

⁷ Il s'agit des dépenses de classe 2 et 6 de l'exercice 2013

⁸ Seuls les EPCI dont le périmètre n'a pas évolué au cours de l'année 2013 ont été étudiés par la mission, afin d'assurer la stabilité de la base retenue pour les travaux.

Ces deux facteurs de différence sont étudiés ci-dessous.

3.2.2. La différence entre CIF et CIM ne s'explique pas par un caractère parcellaire de l'assiette du CIM

Les dépenses d'investissement et de fonctionnement constituent 84 % des dépenses réelles totales des blocs communaux (cf. Tableau 5).

Les comptes de produits (8 % des dépenses totales) et les comptes de capitaux (7 % des dépenses totales) sont les principaux postes hors dépenses de fonctionnement et d'investissement (cf. Tableau 5).

Tableau 5 : Dépenses des blocs communaux par classe d'imputation en 2013, budget principal (BP) et budgets annexes (BA)

Classe du compte d'imputation (nomenclature M14)	Dépenses nettes budgétaires (en M€)	Part dans les dépenses totales (en %)
1 - comptes de capitaux	11 181	7
2 - comptes d'immobilisations	37 247	25
3 - comptes de stocks et en cours	9	0
4 - comptes de tiers	524	0
5 - comptes financiers	-	0
6 - comptes de charges	89 116	59
7 - comptes de produits	12 108	8
Total	150 186	100

Source : DGFiP (données élémentaires des comptes par nature), calculs mission.

Les dépenses de comptes de produit (classe 7) correspondent pour 81 % à des produits de fiscalité redistribués au titre de la péréquation ou de la dotation de solidarité communale / de l'attribution de compensation (cf. Tableau 6, compte 73), qui sont supportées à 89 % par l'EPCI. Ces dépenses étant également neutralisées dans le calcul du CIF⁹, elles ne sauraient expliquer le décalage entre le CIF et le ratio de dépenses étudié par la mission.

Les dépenses de comptes de capitaux (classe 1) correspondent pour 88 % à des remboursements d'emprunts (cf. Tableau 4, compte 16). Ces dépenses doivent être financées par des recettes et sont donc susceptibles d'affecter indirectement le CIF. Il serait en revanche erroné de les prendre en compte dans le cadre d'un ratio de dépense : un emprunt servant à financer un investissement, la dépense correspondant à cet investissement est imputée sur les comptes de classe 2 l'année de l'opération. Intégrer le remboursement d'emprunt reviendrait ainsi à compter doublement dans le ratio la structure ayant réalisé l'investissement.

Affectant le CIF mais légitimement hors du ratio en dépenses, les remboursements d'emprunts pourraient donc constituer un facteur explicatif de l'écart observé entre les classements par CIF et par CIM.

⁹ Hors FPIC, dont le montant est toutefois trop modique (314 M€ en 2013) pour avoir un impact

Annexe IV

Tableau 6 : Dépenses des blocs communaux et des EPCI en 2013 imputées sur les classes 1 et 7 (BP et BA)

Compte d'imputation	Montant imputé pour le bloc communal (en M€)	Montant imputé pour l'EPCI (en M€)
10 – Dotations	110	45
13 – Subventions d'investissement	171	61
16 – Emprunts et dettes assimilées	10 896	3 489
18 – Compte de liaison	5	1
70 – Ventes de produits et services	329	180
73 – Produits issus de la fiscalité	11 735	10 431
74 – Subvention d'exploitation	51	6
Total général	23 297	14 211

Source : DGFiP, calculs mission.

La mission a recalculé le ratio de dépenses pour les blocs communaux où il présentait la plus grande divergence avec le CIF. Elle a ajouté aux dépenses de l'EPCI et du bloc communal les dépenses budgétaires correspondantes imputées sur le compte 16. Le ratio ne s'en trouve pas substantiellement modifié (cf. Tableau 7).

L'écart entre le ratio en dépenses et le CIF ne semble donc pas provenir d'un périmètre de dépenses incomplet.

Annexe IV

Tableau 7 : Ratio en dépenses avec et sans prise en compte des dépenses de remboursement d'emprunt en 2013 pour les blocs communaux présentant le plus de divergence avec le CIF

Dépenses de classe 2 et 6 de l'EPCI (en €)	Dépenses de classe 2 et 6 du bloc communal (en €)	Dépenses imputées sur le compte 16 pour l'ensemble du bloc (en €)	Dépenses imputées sur le compte 16 par l'EPCI (en €)	Ratio de dépense intégrant les dépenses du compte 16 (en %)	Ratio de dépenses hors compte 16 (en %)
809 598	5 137 610	144 156	16 756	16	16
1 542 117	8 930 972	972 280	171 778	17	17
1 732 182	9 272 016	1 030 590	62 947	17	19
1 841 987	10 952 141	1 195 257	8 209	15	17
1 676 179	9 597 448	1 204 831	340 021	19	17
1 952 727	11 634 468	389 284	13 638	16	17
2 443 634	13 016 177	1 258 483	65 116	18	19
1 372 372	8 761 376	406 862	63 493	16	16
2 781 910	16 249 085	350 284	9 711	17	17
11 297 540	212 052 963	13 533 159	1 007 407	5	5
1 542 389	10 797 224	1 765 188	202 225	14	14
1 453 084	8 052 286	505 666	64 394	18	18
1 821 106	14 008 153	64 240	-	13	13
589 142	3 313 118	165 005	9 514	17	18
3 708 657	20 009 142	930 596	127 669	18	19
2 392 306	25 480 107	2 135 353	354 894	10	9
3 169 681	18 573 636	601 117	17 785	17	17
5 629 491	65 208 583	2 857 485	-	8	9
3 703 585	20 736 991	1 498 164	47 899	17	18
779 419	11 309 498	879 877	87 461	7	7
739 226	3 940 678	1 070 503	22 573	15	19
6 968 472	39 617 272	3 128 298	933 147	18	18
2 739 755	6 109 091	602 627	356 621	46	45
7 404 340	16 742 647	1 300 079	431 843	43	44
10 336 405	23 117 425	1 107 801	340 965	44	45
1 851 440	5 363 679	380 266	118 037	34	35
7 291 977	20 891 764	1 714 488	316 519	34	35
6 155 530	13 305 234	1 164 689	263 498	44	46
5 085 101	14 845 027	810 387	57 285	33	34

Annexe IV

Dépenses de classe 2 et 6 de l'EPCI (en €)	Dépenses de classe 2 et 6 du bloc communal (en €)	Dépenses imputées sur le compte 16 pour l'ensemble du bloc (en €)	Dépenses imputées sur le compte 16 par l'EPCI (en €)	Ratio de dépense intégrant les dépenses du compte 16 (en %)	Ratio de dépenses hors compte 16 (en %)
7 773 167	20 238 410	1 822 796	1 124 814	40	38
67 499 808	184 937 880	25 542 632	9 359 604	37	36
31 314 283	84 925 699	7 226 233	2 845 964	37	37
6 757 025	12 646 193	1 513 334	1 055 259	55	53
6 526 091	18 209 132	1 258 665	184 972	34	36
94 012 685	226 136 612	26 545 897	9 075 985	41	42
37 773 534	95 919 296	8 388 891	2 125 871	38	39
154 802 346	448 165 955	64 913 970	24 572 025	35	35

Source : DGFiP, calculs mission.

3.2.3. La différence entre le CIF et le CIM s'explique par l'incomplétude de l'assiette du CIF qui n'intègre que 40 % des recettes

Les ressources hors fiscalité représentent 89 Md€, soit 60 % des ressources totales des blocs communaux en 2013 et se décomposent notamment ¹⁰ en :

- ◆ comptes de capitaux pour 38 Md€, soit 25 % du total, dont principalement :
 - les emprunts (comptes 16), pour 13 Md€, soit 9 % du total ;
 - les excédents de fonctionnement capitalisés (comptes 106), pour 14 Md€, soit 9 % du total ;
- ◆ subventions d'exploitation (dont la DGF) pour 30 Md€, soit 14 % du total ;
- ◆ produits des services, du domaine et des ventes divers (comptes 70) pour 13 Md€, soit 9 % du total.

Ces ordres de grandeur indiquent qu'il n'y a 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, voire 97 % des dépenses si l'on exclut les remboursements d'emprunts et les produits reversés aux communes par leurs EPCI (cf. *supra*).

La cohérence pourrait toutefois être attendue si les principaux postes des 60 % de recettes non prises en compte dans le calcul du CIF étaient fortement dépendants de la fiscalité ou du CIF. Dans ce cas, le CIF serait directement corrélé à la répartition des recettes qui ne figurent pas dans son assiette.

Parmi les 60 % de recettes non prises en compte :

- ◆ celles provenant des comptes de capitaux ne sont pas *a priori* liées à la fiscalité ou au CIF ;
- ◆ parmi les subventions d'exploitation, seule l'enveloppe de DGF intercommunale modulée par le CIF est liée à la fiscalité ou au CIF ; elle représente 640 M€ en 2013 soit 0,4 % des ressources totales du bloc communal ;
- ◆ les produits des services, du domaine et des ventes diverses ne sont pas *a priori* liées à la fiscalité ou au CIF.

Les 60 % de recettes non pris en compte dans l'assiette du CIF ne sont donc *a priori* pas corrélés avec ce dernier. Le CIF ne reflète ainsi que le poids de l'EPCI dans 40 % des recettes du bloc communal et non dans l'ensemble des recettes.

¹⁰ La REOM, inscrite au compte 70

Annexe IV

Tableau 8 : Recettes du bloc communal en 2013 réparties par classes d'imputation

Classe d'imputation des recettes	Recettes budgétaires (en M€)
1 - comptes de capitaux	37 907
2 - comptes d'immobilisations	1 477
3 - comptes de stocks et en cours	6
4 - comptes de tiers	457
5 - comptes financiers	-
6 - comptes de charges	1 076
7 - comptes de produits	108 067
<i>Dont 7061 - REOM</i>	2 698
<i>dont 73 (impôts et taxes, compte 732 déduit)¹¹</i>	57 378
<i>dont impôts locaux - 731</i>	45 073
<i>pour information : fiscalité reversée - 732</i>	12 552
<i>dont taxes pour utilisation des services publics et du domaine - 733</i>	5 425
<i>dont taxes d'urbanisme et d'environnement - 734</i>	2 824
<i>dont impôts et taxes liés à la production industrielle et énergétique - 735</i>	815
<i>dont impôts et taxes liés aux activités de service - 736</i>	658
<i>dont impôts et taxes d'Outre-mer - 737</i>	823
<i>dont autres taxes - 738</i>	1 759
<i>dont 74 (subventions d'exploitation)</i>	30 275
<i>dont DGF - 741</i>	21 292
<i>dont dotation aux élus locaux- 742</i>	65
<i>ont dotations : régularisation de l'exercice passé - 744</i>	1
<i>dont dotations spéciales au titre des instituteurs - 745</i>	6
<i>dont dotation générale de décentralisation - 746</i>	138
<i>dont participations - 747</i>	4 282
<i>dont autres attributions et participations - 748</i>	4 255
Total général	148 990

Source : DGFiP (comptes par nature des collectivités), calculs mission.

En conclusion, les effets différenciés du CIF et d'un coefficient d'intégration et de mutualisation (CIM) sur les intercommunalités bénéficiaires s'expliquent par des assiettes de tailles différentes (40 % des recettes pour le CIF et 84 % pour le CIM) et qui ne sont que très marginalement corrélées.

¹¹ La fiscalité reversée, inscrite au compte 732, correspond à la DSC et à l'AC, au FPIC et au FNGIR ainsi qu'au fonds péréquateur spécifique à l'Ile-de-France. Le tableau présentant les recettes de l'ensemble du bloc communal, il convient de déduire de l'ensemble des imputations comptables les ressources de péréquation ou de transfert entre communes et EPCI.

4. La mission propose de substituer au coefficient de mutualisation un coefficient d'intégration et de mutualisation défini comme la part de l'EPCI dans les dépenses de fonctionnement et d'investissement du bloc communal

4.1. Un périmètre large correspondant à l'ensemble des dépenses budgétaires réelles en investissement et en fonctionnement pourra être retenu

La mission propose de retenir comme coefficient d'intégration et de mutualisation la part de l'EPCI dans les dépenses réelles de fonctionnement et d'investissement des budgets principaux et annexes du bloc communal. Ces dépenses sont définies comme la somme des dépenses budgétaires nettes hors opérations d'ordre et opérations semi-budgétaires¹² sur les comptes de classe 2 et 6 de la comptabilité¹³.

Il porte sur 84 % des dépenses totales des blocs communaux, et 97 % des dépenses hors remboursements d'emprunt et reversements de produits, notamment au titre de la dotation de solidarité communautaire, de l'attribution de compensation, du FPIC ou du FNGIR. Cette couverture des dépenses lui confère un caractère peu propice à l'optimisation et peu distorsif. Par ailleurs, simple à calculer, il peut être piloté par les collectivités, ce qui concourt à l'effectivité de sa vocation incitative.

La mission recommande de ne pas étendre le périmètre des dépenses prises en compte au-delà des comptes 2 et 6 car :

- ◆ les dépenses correspondant aux reversements de produits de la fiscalité (classe 7) ne sauraient être prises en compte dans le coefficient d'intégration en dépenses pour les mêmes raisons qui conduisent à neutraliser l'effet de la DSC, de l'AC et du FNGIR dans le calcul du CIF ;
- ◆ la prise en compte des remboursements d'emprunt dans le ratio en dépenses conduirait à compter doublement les investissements lorsqu'ils sont financés par emprunt : une première fois lors de l'investissement, comptabilisé sur les comptes de classe 2, et une seconde fois lors du remboursement en capital de l'emprunt (compte 16).

Il semble en outre préférable de ne pas réduire le périmètre en ne retenant qu'une partie de ces comptes car :

- ◆ toutes les dépenses qui y sont inscrites correspondent à des services assurés ou à des investissements effectués ;
- ◆ aucun sous-ensemble de ces comptes ne correspond à un périmètre ayant un sens métier (par exemple, la voirie ne correspond à aucun compte par nature) ;
- ◆ toute distinction au sein de ces dépenses serait susceptible d'interférer à terme avec les choix de gestion des communes et de leurs groupements.

Il conviendra enfin de prendre en compte les dépenses inscrites au budget principal et aux budgets annexes des collectivités.

¹² Les opérations semi-budgétaires se caractérisent par la constatation soit d'une dépense budgétaire soit d'une recette budgétaire, sans contrepartie budgétaire. Ces opérations sont retracées au sein des chapitres réels.

¹³ Il s'agit de la différence des champs OBNETDEB et OOBDEB du système comptable pour l'ensemble des comptes de classe 2 et 6 à l'exception du compte 68 (dédié aux opérations semi-budgétaires).

4.2. Le choix d'un coefficient d'intégration et de mutualisation nécessite de tenir compte de l'existence des syndicats

4.2.1. Les subventions issues des EPCI et des communes reçues par les syndicats peuvent constituer, pour un coefficient d'intégration et de mutualisation, un bon équivalent des recettes fiscales des syndicats dans le calcul du CIF

La mission s'est interrogée, pour le périmètre des syndicats, sur l'effet du passage d'une approche en recettes représentée par le CIF à une approche en dépenses.

Aujourd'hui, le CIF est calculé en prenant en compte au dénominateur les recettes fiscales perçues sur le territoire de l'EPCI au profit du syndicat. Ce traitement constitue une incitation à réintégrer les missions des syndicats aux EPCI.

Passer à un coefficient d'intégration et de mutualisation nécessite de s'interroger sur le traitement du périmètre syndical pour son calcul. Dans ce coefficient, l'équivalent des recettes fiscales perçues par les syndicats seraient les subventions perçues par les syndicats en provenance des communes et de l'EPCI.

La mission s'est attachée à comparer ces deux masses financières en les rapportant aux recettes totales des syndicats pour apprécier si le passage du CIF à un coefficient d'intégration et de mutualisation conduisait à une moindre prise en compte du fait syndical.

La base comptable utilisée par la mission rassemble l'ensemble des syndicats rattachés à des collectivités, qu'ils aient pour membres des communes, des EPCI, des départements, des régions ou leurs groupements. Dès lors, les résultats présentés constituent une évaluation *a maxima* du poids des syndicats en recette et en dépense.

Les recettes des syndicats intercommunaux, mixtes et autres représentent un total de 22 Md€ pour l'année 2013 (cf. Tableau 9), parmi lesquelles, à titre principal, 25 % proviennent de la vente de services, 23 % de dotations de l'État et des collectivités (dont 15 % pour les communes et EPCI), 11 % des impôts et taxes, 8 % de subventions d'équipement et 6 % d'emprunt.

Le CIF, qui fait l'objet d'une définition différenciée selon la nature juridique de l'EPCI auquel il s'attache, inclut parmi les recettes des syndicats :

- ◆ pour les communautés d'agglomération : la TEOM (compte 733) / REOM (compte 7061) et les redevances d'assainissement (inscrites au compte 70681, qui ne semblent pas excéder 82 M€ en 2013) ;
- ◆ pour les communautés de communes à fiscalité additionnelle ou professionnelle unique : les impôts locaux (compte 731) et la TEOM / REOM (compte 733 / 7061) ;

Le CIF intègre ainsi dans son dénominateur une partie des recettes inscrites aux comptes 731, 733, 7061 et 70681 **qui représentent dans leur totalité moins de 12 % des recettes totales des syndicats.**

Les dotations versées par les communes et les EPCI aux syndicats (7474 et 7475) s'élèvent à 3,4 Md€, soit 14 % des recettes totales des syndicats et 2 % des dépenses totales des EPCI.

Le coefficient d'intégration et de mutualisation étudié pourrait intégrer dans son dénominateur les subventions perçues par les syndicats en provenance des EPCI et des communes. **Celles-ci représentent 14 % des recettes totales des syndicats.** Elles sont identifiables dans leur comptabilité, aux comptes 6571 et 6573.

Annexe IV

En conclusion, les subventions reçues par les syndicats en provenance des EPCI et des communes sont susceptibles de constituer pour le coefficient d'intégration et de mutualisation un substitut pertinent aux recettes de fiscalité des syndicats dans le calcul du CIF. L'assiette prise en compte porterait sur 14 % des recettes des syndicats, soit plus de 2 points de plus que l'assiette prise en compte dans le CIF.

Tableau 9 : Recettes de l'ensemble syndicats (intercommunaux, mixtes et autres) en 2013 ventilées par compte d'imputation

Étiquettes de lignes	Montant des recettes (en €)	Part dans le total des recettes (en %)
1 - comptes de capitaux	4 867	22,0
<i>dont 10 : dotations et réserves</i>	1 700	7,7
<i>dont 13 : subventions d'équipement</i>	1 759	8,0
<i>dont 16 : emprunts et dettes assimilées</i>	1 372	6,2
2 - comptes d'immobilisations	2 027	9,2
3 - comptes de stocks et en cours	79	0,4
4 - comptes de tiers	299	1,4
5 - comptes financiers	-	0,0
6 - comptes de charges	102	0,5
7 - comptes de produits	14 748	66,7
<i>dont 70 : produit des services, du domaine et des ventes</i>	5 555	25,1
<i>dont 7061 : REOM</i>	512	6,8
<i>dont 71 : production stockée</i>	106	0,5
<i>dont 72 : travaux en régie</i>	17	0,1
<i>dont 73 : impôts et taxes</i>	2 427	11,0
<i>731 - Impôts locaux</i>	180	0,8
<i>732 - Fiscalité reversée</i>	127	0,6
<i>733 - Taxes pour utilisation des services publics et du domaine (dont TEOM)</i>	308	1,4
<i>734 - Taxes et participations liées à l'urbanisme est à l'environnement</i>	1 108	5,0
<i>735 - Impôts et taxes spécifiques liés à la production énergétique et industrielle</i>	679	3,1
<i>736 - Impôts et taxes spécifiques liés aux activités de services</i>	15	0,1
<i>737 - Impôts et taxes d'Outre-Mer</i>	13	0,0
<i>738 - Autres taxes</i>	10	0,0
<i>dont 74 : dotations et participations</i>	5 152	23,3
<i>7471 - Dotations État</i>	98	0,4
<i>7472 - Dotations régions</i>	148	0,7
<i>7473 - Dotations départements</i>	488	2,2
<i>7474 - Dotations communes</i>	1 456	6,6
<i>7475 - Dotations EPCI</i>	1 929	8,7
<i>7476</i>	1	0,0
<i>7477</i>	26	0,1
<i>7478 - Dotations autres EPL</i>	436	2,0
<i>dont 75 : autres produits de gestion courant</i>	837	3,8
<i>dont 76 : produits financiers</i>	71	0,3
<i>dont 77 : produits exceptionnels</i>	545	2,5
<i>dont 78 : reprise sur amortissements et provisions</i>	37	0,2
<i>dont 79 : transferts de charges</i>	2	0,0
Total	22 123	100,0

Source : DGFiP (comptes par nature des collectivités), calculs mission.

4.2.2. La mission a recherché un mode de calcul pertinent pour déterminer un coefficient de mutualisation incitant à réintégrer les missions des syndicats infra-communautaires au sein des EPCI

La mission a cherché à déterminer la méthode de prise en compte des syndicats dans le calcul du CIM, de manière à inciter les EPCI à reprendre les missions des syndicats, notamment ceux de périmètre infra-communautaire. En particulier, il importe que la reprise des missions d'un syndicat par un EPCI ait un effet aussi favorable sur le CIM que sur le CIF, qui a été adapté pour encourager la substitution des EPCI aux syndicats lorsqu'elle est pertinente.

L'effet d'une réintégration des missions du syndicat au sein de l'EPCI se traduit par une augmentation des dépenses communautaires égales aux dépenses totales du syndicat, qui est supérieur au montant des subventions versées.

La prise en compte des syndicats pourrait s'effectuer selon trois modalités différentes :

- ◆ **option « inspirée du CIF »** : par symétrie avec le CIF, les dotations aux syndicats pourraient être retranchées des dépenses des EPCI (numérateur) mais maintenues dans les dépenses du bloc communal (dénominateur) ;
- ◆ **option « brute »** : les dotations aux syndicats pourraient ne faire l'objet daucun retraitement, c'est-à-dire maintenues au numérateur dans les dépenses des EPCI et au dénominateur dans les dépenses du bloc communal dans son ensemble ;
- ◆ **option « neutralisation »** : les dotations aux syndicats pourraient être complètement neutralisées dans le ratio, c'est-à-dire retranchées du numérateur comme du dénominateur.

Pour inciter à la réintégration des missions des syndicats, le coefficient de mutualisation doit enregistrer une hausse significative à cette occasion.

En présence de syndicats, le CIM est le plus faible dans l'option « inspirée du CIF » et le plus élevé dans l'option « brute ».

L'effet de la réintégration serait massif dans toutes les options considérées, puisque la masse financière affectant le coefficient à la hausse (les dépenses du syndicat reprises par l'EPCI) est très supérieure à la masse financière affectant ce coefficient à la baisse (les subventions versées au syndicat). En effet, le montant total des dépenses de fonctionnement et d'investissement des syndicats en 2013 s'élève à 22,1 Md€¹⁴, soit près de sept fois le montant des subventions versées par les communes et les EPCI (3,4 Md€).

Les effets relatifs des trois options sont présentés dans les tableaux ci-dessous, à partir de deux scénarios théoriques, fondés sur les ordres de grandeurs suivants :

- ◆ les dépenses totales du bloc communal en investissement et en fonctionnement s'élèvent¹⁵ à 116 Md€ (cf. Tableau 9) ;
- ◆ les dépenses totales des EPCI en investissement et en fonctionnement s'élèvent à 37 Md€ ;
- ◆ les subventions des EPCI aux syndicats s'élèvent à 2 Md€, et les dépenses totales des syndicats s'élèvent à 22 Md€ (cf. Tableau 9) ;
- ◆ sur les 13 392 syndicats recensés par la DGCL en 2014, 5 800 sont complètement inclus dans le périmètre d'un EPCI, donc :
 - 43 % des syndicats sont susceptibles d'être totalement réintégrés dans un EPCI ;
 - la clef de 43 % a été appliquée aux subventions versées par les EPCI pour évaluer les subventions reçues par les syndicats infra-communautaires ;

¹⁴ Source : DGFiP, pour l'ensemble des syndicats intercommunaux, mixtes et autres.

¹⁵ Sur les 1 932 EPCI étudiés par la mission.

Annexe IV

- la clef de 43 % a été appliquée aux dépenses de l'ensemble des syndicats pour évaluer les dépenses totales des syndicats infra-communautaires.

Le second scénario a été construit en considérant que les syndicats infra-communautaires, probablement plus petits en moyenne que les autres syndicats, ne recevaient que 30 % des subventions versées par les EPCI et ne représentaient que 30 % des dépenses totales des syndicats.

Il ressort de l'étude du premier scénario (cf. Tableau 10) comme du second (cf. Tableau 11) que la différence d'effet incitatif entre l'option « inspirée du CIF » et l'option « brute » est faible. En mesurant cet effet incitatif comme l'évolution, en points de pourcentage, du CIM avant et après réintégration, l'effet de l'option « brute » représente plus de 85 % de l'effet de l'option « inspirée du CIF ».

Tableau 10 : Impact de la réintégration des syndicats infra-communautaires dans les options « inspirée du CIF, brute et neutralisation », sous l'hypothèse d'un part des syndicats infra-communautaires dans l'ensemble des syndicats de 47 %

Coefficient d'intégration en dépenses : Avant réintégration (en %)	Après réintégration (en %)	Différentiel en point
Option inspirée du CIF	31,1	37,0
Option Brute	31,9	37,0
Option Neutralisation	31,4	37,0

Source : DGFiP, calculs mission.

Tableau 11 : Impact de la réintégration des syndicats infra-communautaires dans les options « inspirée du CIF, brute et neutralisation », sous l'hypothèse d'un part des syndicats infra-communautaires dans l'ensemble des syndicats de 30 %

Coefficient d'intégration en dépenses : Avant réintégration (en %)	Après réintégration (en %)	Différentiel en point
Option inspirée du CIF	31,4	35,3
Option Brute	31,9	35,3
Option Neutralisation	31,6	35,3

Source : DGFiP, calculs mission.

La mission recommande dès lors de retenir l'option « brute », c'est-à-dire de n'effectuer aucun retraitement relatif aux syndicats dans le coefficient de mutualisation :

- ◆ cette option présente la plus grande simplicité, donc le moins de sensibilité à une mauvaise imputation comptable, à des situations non prévues ou à des démarches d'optimisations ;
- ◆ certains syndicats ayant une échelle naturellement supra-communautaire, il serait peu opportun de pénaliser les EPCI qui y contribuent ;
- ◆ elle n'est que très marginalement moins incitative que les autres options.

Il convient de souligner que l'effet d'incitation en faveur des syndicats est du même ordre de grandeur dans les trois options.

Le CIF ne présente pas le même effet levier, dans la mesure où le transfert des missions des syndicats ne se traduit pas par un transfert de recettes de fiscalité d'un montant supérieur à celui pris en compte avant transfert. Par ailleurs, l'assiette du CIF est plus réduite que celle du coefficient de mutualisation (cf. *supra*) et peut être évaluée à 57 Md€. La fiscalité perçue par les syndicats et prise en compte pour le CIF représente 2 Md€ (cf. *supra*), soit 4 % de l'assiette du CIF. En appliquant les ratios des deux scénarios proposés ci-dessus (30 % et 43 %) son effet incitatif maximal serait de 1,2 à 1,7 points de coefficient¹⁶.

L'effet d'une réintégration au sein de l'EPCI des missions assurées par les syndicats sur le CIM « brut » serait ainsi trois fois supérieur à celui sur le CIF dans sa version actuelle.

4.3. Plusieurs modalités sont envisageables pour intégrer ce nouveau coefficient dans la répartition de la dotation d'intercommunalité même en l'absence de refonte structurelle de la DGF

Sans préjudice d'une éventuelle refonte structurelle de la DGF, la mission a recherché les moyens d'intégrer ce nouveau CIM dans le dispositif actuellement en place pour la dotation d'intercommunalité.

4.3.1. Un mécanisme de modulation de la dotation d'intercommunalité des communautés de communes et d'agglomération par le CIF peut fournir un modèle pour l'application du coefficient d'intégration et de mutualisation proposé

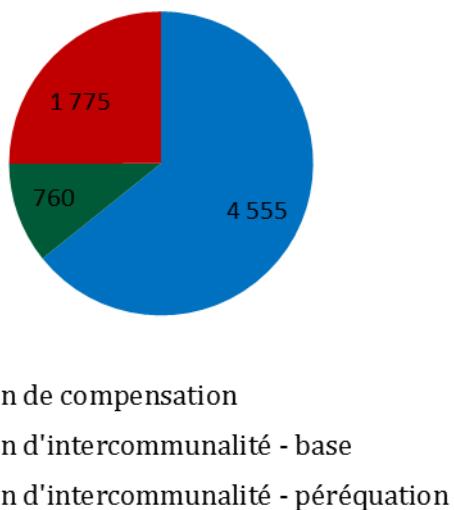
- **La dotation d'intercommunalité comprend, pour les communautés d'agglomération (CA) et les communautés de communes (CC), une part de péréquation, à la différence de celle des communautés urbaines ; de nombreuses garanties viennent encadrer l'évolution des dotations afin d'amortir des évolutions excessivement rapides.**

La dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes n'est pas affectée par le CIF, contrairement à celle des EPCI.

La DGF des EPCI, quant à elle, comprend une dotation de compensation (64 % du montant de la DGF en 2014) et une dotation d'intercommunalité (36 % du montant de la DGF en 2014). (cf. Graphique 2).

¹⁶ La fiscalité affectée aux syndicats représente 4 % du dénominateur du CIF. 43 % des syndicats étant infracommunautaires, 30 à 43 % (cf. hypothèses de scénarios *supra*) de leurs recettes fiscales des syndicats seraient transférables aux EPCI.

Graphique 2 : Décomposition de la DGF des EPCI en loi de finances initiale 2014 (en M€)



Source : Direction du budget.

La dotation de compensation a un fondement et un mode de calcul historique. Elle correspond à l'ancienne compensation « part salaires » et à la compensation que percevaient certains EPCI au titre des baisses de dotation de compensation de taxe professionnelle subies entre 1998 et 2001.

La dotation d'intercommunalité perçue par les EPCI se décompose, hormis pour les métropoles et les CU, en une dotation de base et une dotation de péréquation. Seule la première, qui constitue 30 % de la dotation d'intercommunalité des CA et des CC, est modulée selon le CIF (cf. Tableau 12), ce qui correspond à un montant de 640 M€.

Tableau 12 : Montant des dotations d'intercommunalité par catégorie d'EPCI en 2014

Catégorie d'EPCI	Montant total des dotations d'intercommunalité (en M€)
CA	1 268,3
CC à fiscalité additionnelle	212,7
CC à fiscalité professionnelle unique	650,6
Sous-total, correspondant à l'enveloppe dont 30 % est modulées par le CIF	2 131,6
SAN (syndicat d'agglomération nouvelle)	12,2
CU et métropoles	639,9
Total	2 783,7

Source : DGCL, retraitement mission.

La dotation de base des CC et des CA dépend d'un nombre de points, obtenu en multipliant la population de l'EPCI par le CIF. Ce nombre de point est ensuite multiplié par une valeur de point, qui varie selon la nature juridique de l'EPCI considéré¹⁷.

La dotation d'intercommunalité des CU et des métropoles, quant à elle, est directement proportionnelle à leur population, sans modulation en fonction du CIF ni mise en œuvre d'une part péréquatrice. Les CU et les métropoles perçoivent donc une dotation d'intercommunalité qui est composée d'une dotation de base seulement.

¹⁷ Article 5211-28 du CGCT.

Plusieurs garanties encadrent l'évolution de la dotation d'intercommunalité (base plus péréquation) pour les CC et les CA afin d'assurer qu'aucune ne connaisse une baisse de plus de 5 % ou une hausse de plus de 20 %.

Les CU et les métropoles bénéficient d'un dispositif unique de garantie. Il assure que le montant moyen par habitant perçu au titre de la dotation d'intercommunalité n'est pas inférieur à celui perçu l'année précédente.

- ◆ **Le CIF n'affecte pas la dotation globale de fonctionnement perçue par les communes : il est d'abord une incitation en faveur de l'EPCI**

Le CIF n'affecte pas les dotations globales de fonctionnement perçues par les communes.

Un bloc communal au sein duquel l'EPCI assure des missions effectives et importantes aura ainsi des dotations de l'État supérieures à un bloc communal où l'EPCI occupe une place marginale. Ce mécanisme incite donc aux transferts de fiscalité vers l'EPCI.

En revanche, le CIF ne modulant pas les ressources des communes, ce mécanisme n'encourage pas les communes à effectuer des transferts au bénéfice de l'EPCI.

Enfin, le CIF est également utilisé (cf. Encadré 3) dans les règles de répartition du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC). Bien qu'étant situé hors du périmètre d'investigation de la mission, cet exemple illustre l'utilisation du CIF comme indicateur du poids de l'EPCI au sein du bloc communal.

Encadré 3 : Utilisation du CIF dans la répartition dérogatoire du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)

Le CIF est par ailleurs utilisé pour déterminer la répartition du FPIC entre l'échelon communautaire et communal, dans l'hypothèse où le bloc communal opte pour une répartition dérogatoire.

Le FPIC est un fonds péréquateur d'un montant de 570 M€ en 2014 qui s'appuie sur les écarts de richesse entre blocs communaux. Calculé au niveau du bloc communal dans son ensemble, l'EPCI comme les communes y contribuent. Il est donc nécessaire de définir une clef de répartition entre ces échelons.

La répartition de droit commun prévoit que le prélèvement et le versement du FPIC s'effectue, au sein de chaque bloc communal, au prorata de la richesse respective de l'EPCI et de ses communes membres (mesurée par leur contribution au potentiel fiscal agrégé). L'organe délibérant de l'EPCI peut cependant procéder à une répartition alternative, utilisant le CIF comme clef de répartition entre l'EPCI et l'ensemble des communes, puis en adoptant une clef de répartition spécifique pour distribuer le prélèvement ou le versement entre les communes.

Source : Mission.

4.3.2. La réduction des dotations d'intercommunalités pour contribution à la réduction des déficits publics ne saurait servir de vecteur à l'application du CIM

Une fois les dotations calculées et les garanties appliquées, la contribution au redressement des finances publiques en est retranchée. Le montant total de la contribution est réparti entre les EPCI au prorata des recettes réelles de fonctionnement (RRF) de leur budget principal¹⁸.

La mission a examiné la possibilité de lier le CIM au dispositif de cette contribution, qui prend déjà en compte dans ses modalités de calcul le montant des mises à disposition de personnels.

¹⁸ Article 5211-28 du CGCT. Les recettes réelles de fonctionnement des EPCI sont minorées, pour ce calcul, des atténuations de produits et du produit des mises à disposition de personnel facturées dans le cadre de mutualisation de service avec les communes membres.

L'article L. 2334-7-3 du CGCT, créé par la loi de finances pour 2014, prévoit en effet que la minoration de la DGF est effectuée après déduction des produits liés aux mises à disposition de personnel. Le dispositif s'applique aux communes et aux EPCI qui facturent des mises à disposition de personnel en déduisant le produit correspondant du montant de leurs recettes qui sert de base à la répartition de la contribution au redressement des finances publiques. La recette associée au paiement des agents mis à disposition se trouve ainsi imputé, par ce mécanisme, à la commune ou à l'EPCI qui bénéficie directement de leur travail plutôt qu'à celle qui les emploie. Il s'agit d'un dispositif de neutralisation d'un effet potentiel indésirable plutôt que d'un dispositif incitatif.

Il convient donc d'écartier la voie d'une modulation de la contribution à la réduction des déficits publics, car l'introduction d'un coefficient d'intégration et de mutualisation reflétant le degré de mutualisation modifierait la logique de la mesure avec un impact d'autant plus important que le calcul de la contribution se fait sur l'ensemble des composants de la DGF, ce qui nuirait à sa lisibilité.

La mission a donc identifié au sein même du calcul de la DGF des EPCI trois voies de modulation par ce nouveau coefficient de mutualisation.

4.3.3. Une nouvelle dotation de mutualisation pourrait être introduite au sein de la DGF des EPCI, alimentée par la dotation de compensation des intercommunalités

La première solution consiste à introduire une nouvelle strate au sein de la dotation d'intercommunalité, dont le fonctionnement serait analogue à celui de la dotation de base. Cette dernière est calculée comme la population de l'EPCI multipliée par le CIF et par une valeur de point. Cette nouvelle dotation serait alors égale à :

Population DGF 2014 x CIM x Valeur de point

Pour avoir un effet réellement incitatif, il conviendrait cependant que le montant global de cette nouvelle dotation soit, à échéance suffisamment brève, comparable à l'enveloppe soumise à CIF, soit 30 % de la DGF.

Cela entraînerait :

- ♦ soit une réduction de la dotation de péréquation qui passerait de 70 à 40 % de la DGF, ce qui aurait pour conséquence une réduction quasiment de moitié de l'enveloppe de péréquation ;
- ♦ soit la ponction d'une enveloppe de 640 M€¹⁹ sur la dotation de compensation des intercommunalités (d'un montant de 4,5 Md€ en 2014) pour créer au sein de la dotation d'intercommunalité, en sus de la dotation de base et de la dotation de péréquation, une dotation de mutualisation.

4.3.4. Une modulation de la dotation de péréquation est à écarter

La seconde voie consisterait à moduler la dotation de péréquation par un bonus / malus dépendant du CIM. Cette méthode présente cependant trois inconvénients majeurs :

- ♦ elle module la péréquation en fonction du seul coefficient de mutualisation, à l'exclusion du CIF, sans que la justification n'apparaisse avec clarté ;

¹⁹ Montant de la dotation de base, soumise à modulation par le CIF.

- ◆ l'effet de la modulation pèserait moins sur les EPCI les plus prospères, qui perçoivent moins de dotation de péréquation, alors que leur marges de manœuvre sont *a priori* supérieures ;
- ◆ elle est trop complexe pour assurer que son effet sur les dotations d'intercommunalité reste suffisamment lisible.

4.3.5. Une modulation de la dotation de base conjuguée à celle fondée sur le CIF

La troisième voie serait de modifier le calcul de la dotation de base **en effectuant une moyenne pondérée du CIF et du CIM pour la modulation :**

- ◆ coefficient pondéré = $0,67 \times \text{CIF} + 0,33 \times \text{CIM}$;
- ◆ dotation de base = population x coefficient pondéré x valeur du point ;
- ◆ les coefficients de pondération, ici 0,67 et 0,33, peuvent être fixés différemment et évoluer avec le temps ;
- ◆ cette option est équivalente à subdiviser la dotation de base en deux dotations, la première dotation représentant 2/3 de l'originale étant modulée par le CIF et la seconde représentant 1/3 de l'originale étant modulée par le CIM proposé.

Cette option offre l'avantage de ne réduire ni l'enveloppe péréquatrice ni la dotation de compensation, qui n'ont pas été expertisées la mission. Elle permet également une montée en puissance progressive du CIM et son éventuelle substitution au CIF, si le législateur opte pour cette option à terme.

Elle réduit toutefois l'effet incitatrice du CIM par rapport à l'option de création d'une nouvelle dotation de mutualisation gagée sur la dotation de compensation (cf. *supra*).

4.4. La réforme actuellement à l'étude de la DGF fournit une opportunité d'étudier l'extension de l'application du CIM à la dotation des communes

Le CIM permet, selon les modalités présentées plus haut, de moduler la DGF des intercommunalités pour inciter à la mutualisation au sein des EPCI. L'incitation pesant exclusivement sur les EPCI alors que les communes jouent un rôle déterminant dans la définition des périmètres d'intervention des intercommunalités, il paraît pertinent d'étendre la modulation par le CIM à la DGF des communes.

À ce jour toutefois, la DGF des communes présente des limites importantes²⁰. L'étude, en cours de lancement au moment de la mission, d'une réforme de la DGF constitue donc une opportunité d'étudier la pertinence d'une modulation de la dotation communale par le CIM.

S'il était retenu, il importe donc le CIM soit pris en compte dans la refonte de la DGF intercommunale mais aussi communale.

En particulier, si la réforme conduisait à l'adoption d'une DGF territoriale, le CIM pourrait s'appliquer selon des mécanismes analogues à ceux présentés plus haut pour la dotation d'intercommunalité.

²⁰ Par exemple, les règles actuelles de calcul de la DGF conduisent à des variations de DGF par habitant d'un facteur 6 entre les blocs communaux (source : direction du budget)

ANNEXE V

La gouvernance de la mutualisation

SOMMAIRE

1. LA MUTUALISATION ET L'APPROFONDISSEMENT COMMUNAUTAIRE SE TRADUISENT PAR DES MODES DE GOUVERNANCE ADAPTES.....	1
1.1. Les modalités de mutualisation appellent des modes de gouvernance différents	2
1.2. Des outils <i>ad hoc</i> sont nécessaires pour les services fortement mutualisés	3
1.3. Une gouvernance globale peut renforcer le lien intercommunalité-communes	5
2. L'ADMINISTRATION COMMUNAUTAIRE DOIT EGALEMENT ASSURER L'ASSOCIATION DES ADMINISTRATIONS MUNICIPALES.....	7
2.1. La constitution d'une direction générale commune est garante d'une administration au service de différentes autorités.....	8
2.2. Un organigramme commun est un gage de lisibilité	8
2.3. Les modalités de travail avec les communes doivent être renouvelées pour garantir la proximité et la cohérence.....	9
3. DISTINGUER CE QUI RELEVE DE LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE DE CE QUI RELEVE DE LA GESTION DE PROXIMITE : LA DECONCENTRATION DE LA DECISION.....	10
4. LA TERRITORIALISATION DE L'ACTION COMMUNAUTAIRE EST UNE CONDITION DE SUCCES DE L'INTERCOMMUNALITE.....	11

Introduction

Les intercommunalités qui ont développé un projet de territoire appuyé sur des transferts et une mutualisation des services ont toutes dû répondre à la crainte de la perte de proximité exprimé par les élus et agents des communes, et ce par deux moyens :

- ♦ un mode de gouvernance renforçant l'association des élus municipaux ;
- ♦ un mode d'exercice des compétences dans une logique de subsidiarité : modes de travail collaboratif, déconcentration et territorialisation.

En effet, la mise en commun de moyens et de personnel à une échelle élargie, si elle présente des avantages, peut parfois être vécue comme un éloignement, une centralisation de la décision comme de la mise en œuvre du service public. Les communes évoquent souvent la proximité comme argument pour ne pas mutualiser. Ce constat se retrouve quels que soient le statut juridique, le territoire (urbain ou rural), la taille des communes ou le périmètre géographique de l'intercommunalité.

L'augmentation des compétences des intercommunalités (notamment en travers de la loi MAPTAM¹, mais aussi des lois Lamy² ou ALUR³ qui privilégient le niveau intercommunal pour les contrats de ville et l'élaboration des plans locaux d'urbanisme) et de leur taille (le projet de loi « *nouvelle organisation territoriale de la République* » prévoit un seuil de 20 000 habitants) rend ces problématiques de gouvernance et d'organisation des services encore plus sensibles.

En outre, la mutualisation des services (hors transferts) rend indispensable la mise en place d'une gouvernance adaptée puisque ces services travaillent pour plusieurs donneurs d'ordre, et sont soumis à plusieurs autorités fonctionnelles (*deux a minima*).

Par ailleurs, bon nombre de politiques publiques mobilisent en fait à la fois les services intercommunaux et municipaux : les temps périscolaires ne peuvent se concevoir sans liens avec les équipements sportifs et culturels souvent municipaux, une politique de mobilité implique d'intervenir sur la voirie, les équipements culturels et sportifs déclarés d'intérêt communautaire doivent s'inscrire dans des politiques culturelles et sportives municipales.

Enfin, l'intercommunalité émerge dans de nombreux territoires comme le bon niveau d'exercice de services auparavant rendus par l'État (ingénierie et autorisation des droits de sols), mutualisés au niveau intercommunal mais qui restent au service des communes et demeurent de la compétence des maires.

L'intégration intercommunale, qu'elle se traduise par la mutualisation des services hors transferts ou des transferts, nécessite donc de trouver des réponses adaptées à une gouvernance conciliant fait communautaire et fait communal et d'organiser une administration dans une logique de subsidiarité.

1. La mutualisation et l'approfondissement communautaire se traduisent par des modes de gouvernance adaptés

« *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* »⁴.

¹ Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

² Loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion sociale.

³ Loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

⁴ Article L5210-1 du CGCT.

La construction intercommunale repose sur un principe de mise en commun et de coopération qui doivent se traduire dans les instances de gouvernance.

1.1. Les modalités de mutualisation appellent des modes de gouvernance différents

Les mutualisations hors transferts ne signifient pas dessaisissement de compétences et de décisions de la part des communes, elles doivent – quand elles sont pérennes – être accompagnées de modalités de gouvernance adaptées pour garantir l'équilibre entre mise en commun et respect de la libre administration de chacun.

Un groupement de commande n'appelle pas de structure de gouvernance spécifique, ce type de mutualisation a un très faible impact sur les services et aucune relation financière entre les communes et l'EPCI ne sont installées. Les communes conservent leur pouvoir de décision.

De même, en cas de convention de partage de moyens (achat de matériels par l'EPCI mis à disposition des communes), la commune sollicite ponctuellement ces moyens, selon une convention type avec un tarif fixé et connu qui ne nécessite pas de gouvernance *ad hoc*.

Certaines mutualisations ponctuelles – comme la fourniture de repas par la cuisine centrale ou l'entretien des véhicules de l'EPCI par le garage municipal – imposent un suivi financier plus fin, mais ont un impact faible sur l'organisation des services. Les relations entre la ville et la communauté s'apparentent à une relation de type client-fournisseur.

En revanche, quand les mutualisations concernent de nombreux services (que ce soit des mises à disposition ou des services communs), l'imbrication des administrations et les flux financiers imposent une gouvernance renforcée, des outils de suivi financiers et une réorganisation de l'administration.

Le tableau 1 synthétise ces trois types de mutualisation et leurs principaux impacts

Tableau 1 : Comparaison de l'impact de trois modalités de mutualisation (hors transfert)

Caractéristiques	Groupement de commande	Mutualisation de service restreinte Ex : cuisine centrale mutualisée	Mutualisation de nombreux services (mises à disposition ascendantes/descendantes ou services communs)
Principales modalités juridiques	L'EPCI et toutes les communes intéressées doivent délibérer. A renouveler à chaque groupement.	Convention concordante adoptée par les conseils (communautaire et communes concernées).	Convention concordante adoptée par les conseils (communautaire et communes concernées).
Type de relations communes-EPCI	Le coordonnateur de groupement n'est pas forcément l'EPCI. Il simplifie le travail des autres.	Client – fournisseur. Le « prestataire » reste maître de son organisation.	Partage de l'autorité fonctionnelle.
Relations financières	Aucune, chacun suit ensuite l'exécution de son marché.	Remboursement selon un tarif fixé.	Remboursement financier. Nécessité de déterminer les critères de répartition des coûts, leur actualisation et des clauses de révision.
Instances de coordination	Désignation d'un coordonnateur de groupement qui anime l'analyse des offres.	Non nécessaire	Nécessaire <i>a minima</i> pour l'aspect financier, la régulation des priorités du services est également utile.
Impact RH	Faible, charge de travail supplémentaire pour le coordonnateur de groupement.	Faible. Calibrage du service « prestataire » à adapter.	Fort : en terme statutaire. Pour les agents : plusieurs autorités fonctionnelles, évolution des tâches. Réorganisation des services.
Impact financier	Potentiellement important si l'analyse des besoins a été bien conduite.	Logique d'optimisation des moyens/équipements.	Complexé à évaluer. Objectif plus large de rationalisation de la conduite des politiques.
Pérennité/ durée	Pour la durée du marché. À renouveler à chaque marché.	Pour la durée de la convention. En cas de non renouvellement de la convention, impact sur le dimensionnement du service.	Pour la durée de la convention. En cas de démutualisation, impact très fort sur les services.

Source : Mission.

1.2. Des outils *ad hoc* sont nécessaires pour les services fortement mutualisés

Tout projet de mutualisation hors transferts concernant plusieurs services, c'est-à-dire d'une administration au service de plusieurs (souvent deux) exécutifs, implique des structures de régulation et d'arbitrage.

Au stade du projet, la plupart des intercommunalités ont mis en place une instance politique de réflexion et d'arbitrage, quelle que soit sa dénomination : elle associe largement les maires, qui *in fine* devront délibérer, au sein de leur conseil, sur la mutualisation.

L'aboutissement du projet de mutualisation se traduit par une convention qui détaille souvent deux points essentiels : les modalités de suivi de la mise en œuvre de la mutualisation et les modalités financières.

Annexe V

Pour un transfert de compétence, la loi a prévu un mécanisme d'évaluation des charges et une instance au travers de la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT). L'équivalent a souvent été mis en place pour la mutualisation afin d'évaluer et de valider les flux financiers induits par ce processus. Ainsi, Toulouse a mis en place une « *commission de suivi et d'évaluation des charges de mutualisation* », la communauté de communes de Loire-Aubance a prévu un comité de suivi chargé de réaliser un bilan annuel des conventions de mutualisation, composé de trois élus communautaires et d'un représentant par commune. À Beauvais, une convention de mutualisation tripartite (ville, agglomération et CCAS) a été signée, elle détaille par service les différents indicateurs retenus. Les conventions de mutualisation définissent souvent les clefs de répartition des dépenses et leurs modalités de révision pour instaurer une transparence maximum.

Plus largement, un bilan annuel est parfois réalisé, comme à Dôle, pour effectuer un point d'étape du projet, de ses avancées ou de ses difficultés. Il est souvent présenté aux instances communautaires.

Au-delà de ce volet financier, toute mutualisation implique des lieux de régulation, de suivi et d'arbitrage, puisqu'il s'agit de garantir aux différents donneurs d'ordre que le service unique est au service de tous. À Dôle, un comité d'orientation a été mis en place, à Toulouse un comité administratif de projet réunit les DGA et directeurs de projet pour évaluer l'avancée des principaux projets, qu'ils soient communautaires ou municipaux.

Tableau 2 : Outils possibles de gouvernance de la mutualisation (hors transfert)

Caractéristiques	Convention	Comité d'évaluation	Comité de suivi par type de mutualisation	Comité d'orientation ou de suivi de l'ensemble des mutualisations
Contenu	Durée, contenu des missions, modalités de calcul des remboursements, de versement et d'actualisation.	Partage et discussion entre les parties prenantes du bilan financier annuel et des modalités éventuelles de révision.	Bilan financier et modalités de révision. Réalisation d'un bilan qualitatif : gains et difficultés rencontrées Instance d'arbitrage des priorités et des projets.	Instance d'arbitrage, vision globale de la mutualisation.
Intérêt	Document obligatoire (pour toute mise à disposition de service ou service commun).	Permet de garantir la transparence et la confiance entre l'EPCI et les communes.	Dimension évaluation, association des communes au projet de service.	Véritable comité de pilotage de l'évaluation. Souvent associé à un vice-président délégué à la mutualisation. Préparation et suivi du schéma de mutualisation.
Modalités	Délibération conjointe du conseil communautaire et des communes concernées.	Compte-rendu diffusé aux participants.	Compte-rendu diffusé aux participants ; peut donner lieu à un bilan présenté aux instances et /ou annexé au rapport d'activité.	Passage régulier aux instances.

Caractéristiques	Convention	Comité d'évaluation	Comité de suivi par type de mutualisation	Comité d'orientation ou de suivi de l'ensemble des mutualisations
Pérennité et fréquence	Acte nécessaire tant qu'il y a mutualisation. Durée de 3 ans à 5 ans. Actualisation en cas de modification de l'une des dispositions de la convention.	Annuel, voir deux à trois fois par an. Nécessaire tant qu'il y a un service mutualisé.	Une à plusieurs fois par an tant qu'il y a un service mutualisé.	Réunions régulières en phase projet, puis pour préparer le bilan annuel prévu par la loi.

Source : Mission.

1.3. Une gouvernance globale peut renforcer le lien intercommunalité-communes

Au-delà de ces instances et conventions *ad hoc*, la mutualisation des services n'est possible qu'en se fondant sur un projet communautaire fort. Une grande partie des intercommunalités ont donc été bien au-delà des obligations du CGCT pour renforcer ce travail collaboratif avec les élus municipaux, l'objectif constant étant d'éviter le sentiment d'une intercommunalité coupée des communes, se développant par et pour elle-même ou uniquement centrée sur la ville-centre.

La lecture des règlements intérieurs ou de documents internes aux EPCI révèle les différents outils mis en place.

- ◆ **la composition du bureau communautaire**⁵ permet une association de tous les vice-présidents. Si ceux-ci ne représentent pas toutes les communes, certaines intercommunalités l'élargissent soit aux maires, soit à des conseillers communautaires représentant des mairies n'ayant pas de vice-président, soit au maire concerné selon l'ordre du jour⁶ ;
- ◆ **la création de commissions** : si elles ne sont pas obligatoires, elles sont pour autant très régulièrement instituées, par grandes politiques publiques, et **permettent d'associer des élus municipaux**⁷ (même non communautaires) aux commissions ;
- ◆ **des groupes de travail** comme à la communauté de communes de Loire Aubance, des comités de pilotage sur des projets ;
- ◆ **la conférence de maires**, qui se réunit sur les dossiers les plus sensibles, en amont souvent du bureau et du conseil. La loi a d'ailleurs prévu pour les métropoles une « *conférence métropolitaine* » définie comme une « *instance de coordination entre la métropole et les communes membres* » (article L 5217-8 du CGCT) ;

⁵ Le CGCT stipule dans son article L 5211-10 qu'il est « *composé du président, d'un ou plusieurs vice-présidents et, éventuellement, d'un ou de plusieurs autres membres* », laissant ainsi une marge de manœuvre importante aux communautés.

⁶ Un règlement intérieur de 2008 prévoit par exemple « *qu'en cas d'inscription à l'ordre du jour d'une question intéressant spécifiquement une commune, et dans le cas où celle-ci ne serait pas représentée au Bureau, le Président pourra inviter le Maire de ladite commune ou son représentant à assister au Bureau Communautaire* ».

⁷ Article L 5211-40-1 du CGCT « *lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre forme une commission [...], il peut prévoir la participation des conseillers municipaux des communes de cet établissement selon des conditions qu'il détermine* ».

Annexe V

- ◆ le constat partagé est celui de la nécessité de trouver des **outils et espaces de réflexion** pour construire le projet communautaire. Une communauté d'agglomération a créé une commission « solidarité communautaire » qui est un espace d'échanges entre les communes. L'ordre du jour est élaboré sur suggestion des communes et porte régulièrement sur des sujets communaux. La communauté urbaine de Strasbourg a, elle, révisé sa gouvernance : outre des réunions régulières des vice-présidents, le conseil communautaire consacre plus de temps aux échanges sur les politiques publiques qu'auparavant, le Bureau, intitulé « *commission permanente* » ayant, lui, un rôle plus opérationnel. Le CGCT prévoit en effet une possibilité de large délégation au Bureau communautaire ;
- ◆ certaines intercommunalités, comme la communauté de communes de la vallée d'Ossau, ont rédigé **des chartes** en début de mandat qui détaillent les grands axes du projet communautaire mais aussi des règles de gouvernance.

Chaque intercommunalité construit ainsi sa gouvernance, utilisant les possibilités du CGCT mais créant aussi des structures *ad hoc*. Elles formalisent ainsi tant des lieux de construction du projet qu'un circuit de décision associant les communes.

Tableau 3 : Les instances de gouvernance

Caractéristiques	Conseil communau-taire	Bureau	Commission	Conférence des maires	Groupes de travail, comité de pilotage
Caractère obligatoire	Oui	Oui	Non, possible selon le CGCT.	Pour les métropoles « conférence métropolitaine »	Non
Composition	Délégués des communes, au moins un par commune.	A définir dans le règlement intérieur : le président, un ou plusieurs vice-présidents et, éventuellement, un ou plusieurs autres membres	A définir dans le règlement intérieur, possibilité d'associer des conseillers municipaux	Pour les métropoles : le président et les maires. À définir dans le règlement intérieur pour les autres.	Au choix de la communauté, souvent composition ad hoc, non précisé dans le règlement intérieur.
Régularité	Une fois par trimestre minimum.	A définir dans le règlement intérieur en fonction de l'étendue de sa compétence.	A définir dans le règlement intérieur, en amont du Bureau	Deux fois par an minimum dans les métropoles	Ad hoc
Compéten-ces	Toute décision relative à la communauté.	Délégation de pouvoir du conseil sur ses attributions à l'exception d'une liste d'attribution ⁸	A définir dans le règlement intérieur. Avis sur les délibérations soumises au Bureau et au Conseil.	À définir, instance de concertation, de débat.	Préparation et suivi des projets.

Source : Mission.

2. L'administration communautaire doit également assurer l'association des administrations municipales

Pour la plupart des acteurs concernés, la mutualisation des services présente comme premier avantage d'éviter le développement de plusieurs administrations distinctes, qui implique pour une bonne conduite des politiques publiques une coordination intense, et qui souvent tendent à s'ignorer, voir à se concurrencer. La mutualisation des services contribue à cet égard à l'intégration communautaire, chaque service étant au service des deux projets (municipale et communautaire).

Pour autant, cette administration commune qui répond à des autorités distinctes doit se repenser pour garantir aux élus communautaires et municipaux un travail « équitable » et éviter toute distance par rapport aux mairies.

⁸ Article L5211-10 du CCGCT « Le président, les vice-présidents ayant reçu délégation ou le bureau dans son ensemble peuvent recevoir délégation d'une partie des attributions de l'organe délibérant à l'exception : 1° Du vote du budget, de l'institution et de la fixation des taux ou tarifs des taxes ou redevances ; 2° De l'approbation du compte administratif ; 3° Des dispositions à caractère budgétaire prises par un établissement public de coopération intercommunale à la suite d'une mise en demeure intervenue en application de l'article L. 1612-15 ; 4° Des décisions relatives aux modifications des conditions initiales de composition, de fonctionnement et de durée de l'établissement public de coopération intercommunale ; 5° De l'adhésion de l'établissement à un établissement public ; 6° De la délégation de la gestion d'un service public ; 7° Des dispositions portant orientation en matière d'aménagement de l'espace communautaire, d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire et de politique de la ville.»

2.1. La constitution d'une direction générale commune est garante d'une administration au service de différentes autorités

La mutualisation des emplois fonctionnels est souvent apparue dans les échanges de la mission comme la garantie d'une conduite fluidifiée du travail. En cas d'arbitrage sur les charges de travail, il revient à la direction générale (DG) d'arbitrer sur les priorités. La DG unique garantit une prise en compte équitable des projets de la commune et de l'intercommunalité.

Plusieurs modèles existent (un directeur général des services – DGS - unique ou deux DGS, une DG entièrement mutualisée ou le choix de ne mutualiser que certains emplois selon leur attributions), néanmoins, **la cohérence de la DG apparaît essentielle à la conduite d'un chantier de mutualisation**. Ainsi à Bordeaux, le choix de recruter un DGS commun à la ville et à la communauté urbaine marque le lancement du projet. À Toulouse, outre un DGS unique, le comité de direction générale réunit chaque semaine l'ensemble des DGA. Ailleurs le maintien de deux DGS distincts a pu paraître comme un gage de respect de chaque entité (cas de Blois qui a maintenu deux DGS mais où l'ensemble des directeurs généraux adjoints – DGA - et le directeur général des services techniques – DGST - sont mutualisés, cas de Rennes où pendant le mandat 2008-2014, malgré une mutualisation forte des services et de certains DGA, deux DGS ont été maintenus).

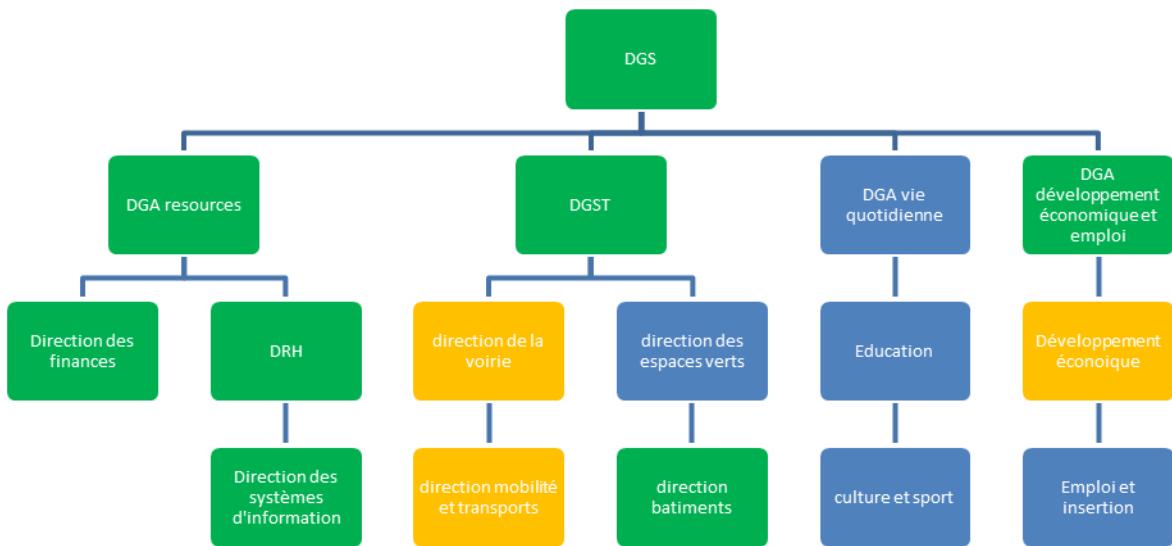
Outre les gains financiers liés à la constitution d'une DG unique (gain d'un poste de DGS, réduction du nombre de DGA, DGST), il a semblé à la mission que la présence d'un DG unique rassemblant une équipe mutualisée était un gage de cohérence, de régulation et d'impulsion. Elle présente aussi l'avantage de rendre la mutualisation incontournable et de diminuer les risques de « démutualisation ». Enfin, certaines intercommunalités ont été jusqu'à mutualiser le cabinet comme à Vendôme.

2.2. Un organigramme commun est un gage de lisibilité

Lorsque les administrations ont mis en œuvre une mutualisation importante de leurs administrations, elles élaborent un organigramme commun, qui distingue – par un système de couleurs – les trois types de direction :

- ◆ les directions mutualisées, qui travaillent tant pour l'EPCI que pour la ou les communes signataires de la convention ;
- ◆ les directions communautaires, qui travaillent sur les compétences transférées ;
- ◆ les directions municipales, qui travaillent sur les compétences municipales.

Graphique 1 : Schéma simplifié d'organigramme unique



Source : Mission.

* En vert : directions mutualisées, en bleu : directions municipales et en orange : directions communautaires.

2.3. Les modalités de travail avec les communes doivent être renouvelées pour garantir la proximité et la cohérence

Si la mutualisation entre la ville-centre et l'intercommunalité permet de rapprocher les services, elle court le risque, *a contrario*, de « s'éloigner » des autres communes qui peuvent avoir le sentiment d'une administration lointaine et trop peu à l'écoute. De même, une intercommunalité doit s'assurer de la bonne coordination de ses services avec les services municipaux.

Plusieurs solutions ont été mises en place :

- **des réunions régulières associant services communautaires et municipaux** : réunions régulières des DGS ou des secrétaires de mairie avec la DG de la communauté, réunions thématiques (par exemple réunions des directions des affaires culturelles), comités de pilotage sur des projets (par exemple une ZAC qui mobilise les services de l'intercommunalité pour l'aménagement mais aussi les services de la ville pour la propreté, les espaces verts, les équipements de proximité installés). Il apparaît que le rôle des DG des communes s'étoffe pour devenir un maillon de l'intercommunalité ;
- **des structures d'écoute et de réponse au besoin des communes** : la communauté urbaine de Strasbourg a ainsi créé une « mission intercommunalité » qui a pour rôle d'être à l'écoute des maires, de leurs besoins et qui peut apporter de nouvelles solutions pour les maires ;
- **des réflexes d'aide et de conseil des services de l'intercommunalité au profit notamment des petites communes** : organisation de la réflexion, partage d'outils comme un extranet avec les communes⁹, assistance juridique. Un bon nombre de mutualisations sont en fait informelles et reposent sur la coopération des équipes ;

⁹ La CUS a un extranet où les DG peuvent poser toutes les questions de gestion. La CUS entretient également une banque de données sur les coûts des services ou les études déjà publiées.

- ♦ **des engagements de service.** La communauté urbaine de Bordeaux réfléchit, pour contractualiser avec les communes qui mutualiseraient certaines fonctions, à établir des contrats d'engagement permettant de définir, par service, des engagements (délais de réponse). D'autres instaurent des critères de priorisation et des délais d'intervention des travaux de voirie par exemple.

3. Distinguer ce qui relève de la politique communautaire de ce qui relève de la gestion de proximité : la déconcentration de la décision

Quelle que soit la taille de l'intercommunalité, la peur de la perte de réactivité est exprimée par les élus, tout comme un sentiment de dépossession, alors même que les services communautaires interviennent sur le territoire de la commune.

Les communautés qui ont le plus mutualisé ont redéfini, à l'appui de ce mouvement, leur processus pour répondre à **deux objectifs : déconcentrer la décision au sein de l'administration et définir le rôle du maire dans la décision.** Ce travail de déconcentration et de recherche d'équilibre dans la décision, s'applique également pour les compétences transférées ou quand elles sont partiellement transférées pour rechercher un mode d'intervention le plus économique et le plus efficace.

Plusieurs solutions ont été mises en œuvre :

- ♦ **une logique de « droit de tirage »** sur une partie des crédits ou « **d'enveloppes déconcentrées** ». La voirie – quand elle est totalement transférée – fait souvent l'objet de ce type de fonctionnement : le maire garde la capacité de choisir et de prioriser les petits travaux, quand l'intercommunalité définit les travaux structurants sur les axes prioritaires et coordonne l'activité des services. D'autres communautés raisonnent en « quotas d'heures » utilisables par chaque commune. Une telle répartition des rôles n'est efficace que si elle préserve à l'intercommunalité une capacité de priorisation des investissements et ne constitue pas une forme de contournement du transfert ;
- ♦ **une description des processus** qui définit les rôles respectifs du maire et de l'intercommunalité : la communauté de communes de Loire-Aubance a ainsi réalisé des « procédogrammes » pour ses principaux processus ;
- ♦ **l'utilisation des délégations de signatures** aux fonctionnaires. Le CGCT ouvre de larges possibilités. Le président peut déléguer sa signature aux fonctionnaires dans les domaines transférés (cf. tableau *infra*). Le CGCT prévoit explicitement pour les services communs et les mises à disposition de service la possibilité d'une délégation de signature du maire à ces services. Ces délégations de services peuvent définir un niveau de responsabilité en identifiant le montant maximum des bons d'engagements ou encore le type de courrier pouvant être signé.

Tableau 4 : Le régime des délégations aux élus et agents communautaires

Caractéristiques	Délégation de pouvoir (article L 5211-10 du CGCT)	Délégation de fonction (Article L5211-9 du CGCT)	Délégation de signature (Article L.5211-9 du CGCT)
Délégant	Conseil communautaire	Président de la communauté	Président de la communauté
Délégataire	Président, vice-président ayant reçu délégation du Président, bureau dans son ensemble	Vice-présidents et, à défaut, autre membre du bureau	DGS, DGAS, DGST, DST, responsables de service de la communauté
Etendue	Les compétences du conseil à l'exception : vote du budget, institution et taux des taxes et redevances, compte administratif, décisions relatives aux modifications de conditions initiales de composition, fonctionnement, durée de l'EPCI, d'adhésion à un établissement public, délégation d'un service public, orientations en matière d'aménagement de l'espace, d'équilibre social de l'habitat et de politique de la ville	Fonctions du président (organe exécutif, il prépare et exécute les délibérations du conseil. Il est l'ordonnateur des dépenses et des recettes. Il est seul chargé de l'administration, est le chef de service de l'EPCI, représente en justice l'EPCI).	Fonctions du président, y compris les attributions confiées par le bureau.
Adoption	Délibération	Arrêté nominatif	
Effet	Véritable transfert de pouvoir, les décisions sont prises par le délégataire en son nom	Mesure permettant au président de se décharger d'une partie de ses tâches sans qu'il soit dessaisi de ses pouvoirs	
Contrepartie	Nécessité de rendre compte au délégant	Contrôle et responsabilité du déléguant, lequel peut intervenir à tout moment dans les affaires déléguées	

Source : Mission.

4. La territorialisation de l'action communautaire est une condition de succès de l'intercommunalité

Transfert ou mutualisation de services n'impliquent pas toujours la centralisation des équipes et la disparition d'une prise en compte des territoires infracommunautaires. Pour répondre à cette crainte – qui peut être un risque de l'intercommunalité – une adaptation de l'organisation est nécessaire.

Plusieurs modèles d'organisation sont mis en œuvre, parfois conjointement :

- ◆ **une intervention coordonnée entre services communaux et communautaires** pour gagner en efficacité : telle intercommunalité s'appuie sur les services techniques des communes pour l'entretien de ses ouvrages d'assainissement (Blois), une autre a décrit l'intervention de chacun en cas d'épisode hivernal, une troisième mutualise les équipes déchets communautaires et propreté restées à la ville (Mulhouse) pour des interventions conjointes sous la responsabilité d'un encadrement communautaire ;

- ◆ **une logique de *front office-back office*** : les services municipaux continuent à assurer des prestations comme l'inscription des enfants dans les activités périscolaires qui sont mises en œuvre par la communauté de communes. En matière d'autorisation d'urbanisme, qui reste de la compétence du maire, les demandes des pétitionnaires sont déposées en mairie et l'intercommunalité réalise l'instruction, sur le même modèle que la répartition actuelle des rôles entre services de l'État et mairie ;
- ◆ **la territorialisation des politiques publiques** : la communauté urbaine de Bordeaux a conclu des « *contrats de co-développement* » par commune qui détaillent les engagements de la communauté. Ailleurs des réunions par commune rassemblent les différents services de l'intercommunalité et la commune pour permettre une réflexion transversale et éviter un phénomène de « tuyau d'orgue ». Ces réunions peuvent concerner l'ensemble des politiques publiques ou se concentrer sur des politiques partenariales comme l'aménagement de l'espace public ou la politique de la ville ;
- ◆ **l'identification d'interlocuteurs** : sans aller jusqu'à une territorialisation des services, ils peuvent travailler selon une logique de « portefeuille de communes » : un service relations entreprises répartit ainsi le travail entre ses chargés de mission par communes, la même logique revient souvent pour les services d'instruction des autorisations des sols. Cela permet au maire et aux services municipaux de savoir à qui s'adresser ;
- ◆ **la territorialisation des services** : elle est souvent mise en œuvre dans les intercommunalités qui ont largement transféré les services techniques (voirie, propreté, espaces verts, assainissement). Pour éviter des déplacements d'agents coûteux, être plus réactif, utiliser les bâtiments municipaux existants (garages, lieux de stockage, serres), des intercommunalités organisent leurs services en territoires. Les communautés urbaines de Nantes, Bordeaux, Toulouse ou de Strasbourg ont « découpé » leur territoire en secteurs. Des communautés de communes le font également, comme Montrevault Communauté pour réduire les déplacements notamment.

Toutes ces organisations impliquent de définir le rôle de chacun dans la mise en œuvre et dans la décision mais également leurs plus-values respectives.

ANNEXE VI

L'impact de la mutualisation sur les ressources humaines

SOMMAIRE

1. L'IMPACT DES MUTUALISATIONS SUR LE PERSONNEL : STATUT, REMUNERATION ET CONDITIONS DE TRAVAIL	2
1.1. La situation statutaire des agents dans le cadre d'une mutualisation ou d'un transfert de compétence	2
1.1.1. <i>Transfert et mise à disposition.....</i>	2
1.1.2. <i>Impact du transfert ou de la mise à disposition : procédure et répartition des compétences entre la commune et l'intercommunalité.....</i>	3
1.1.3. <i>La situation des non-titulaires</i>	5
1.2. La loi a progressivement élargi les garanties accordées aux agents en matière de rémunération et d'avantages sociaux.....	6
1.2.1. <i>Un principe du maintien du régime indemnitaire et des avantages acquis anciens qui ne se confond pas avec un maintien de tous les éléments de la rémunération.....</i>	6
1.2.2. <i>Le droit actuel ne garantit pas le maintien des avantages sociaux collectifs mais a introduit une obligation d'étude d'impact et de négociation</i>	7
1.3. Impact sur les conditions de travail : temps de travail, mobilité et évolution des missions	7
1.3.1. <i>Le temps de travail.....</i>	8
1.3.2. <i>La mobilité.....</i>	8
1.3.3. <i>L'exercice des missions.....</i>	9
2. L'IMPACT DES MUTUALISATIONS SUR LE DIALOGUE SOCIAL ET LES INSTANCES PARITAIRES.....	10
2.1. Le dialogue social, indispensable à la conduite de la mutualisation, a été renforcé par de nouveaux outils dans la loi MAPTAM.....	11
2.2. L'impact de la mutualisation sur les instances : la question des instances communes.....	12
2.2.1. <i>Le comité technique.....</i>	12
2.2.2. <i>La commission administrative paritaire (CAP).....</i>	12
3. LES GAINS LIES A LA MUTUALISATION : UN IMPACT SUR LA MASSE SALARIALE INCERTAIN MAIS DES GAINS EN QUALITE DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES AVERES.....	14
3.1. L'impact sur l'évolution de la masse salariale est incertain	14
3.1.1. <i>La baisse des effectifs est marginale à court terme et soumise à de nombreuses conditions.....</i>	14
3.1.2. <i>La masse salariale augmente souvent en raison de l'harmonisation de la politique salariale.....</i>	15
3.2. Des gains notables en matière de qualité de gestion des ressources humaines	18

Introduction

La mission a auditionné l'ensemble des syndicats représentés au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale et a recueilli des éléments sur les pratiques en matière de ressources humaines lors de ses déplacements, dans les réponses aux questionnaires et les divers travaux menés.

L'organisation des mutualisations suppose une attention soutenue aux questions de ressources humaines. Il s'agit en effet d'assurer un bon équilibre entre les droits des agents et l'intérêt de la collectivité. La relative complexité des règles applicables n'est due qu'au croisement de ces deux objectifs et aux textes distincts qui les portent. Les mutualisations peuvent se heurter à des difficultés pratiques ou à des réticences tant des élus que des agents et tenant aux conditions d'emploi et aux garanties accordées aux personnels. En outre, selon les modalités adoptées, la mutualisation pourra être plus ou moins génératrice de gains. Ces derniers sont conditionnés par le dialogue social et l'utilisation des leviers à la disposition des collectivités.

À l'issue de ses constats, la mission propose quelques aménagements du régime juridique et la diffusion de bonnes pratiques.

Encadré 1 : Quelques données sur les effectifs dans les collectivités et les EPCI en 2011

Les EPCI (à fiscalité propre ou non) représentent 13,9 % des effectifs de la fonction publique territoriale (FPT), les communes et leurs établissements 63 %, les régions et départements 19,8 % et les autres employeurs (SDIS, Centres de gestion et CNFPT) 3,3 %.

Les effectifs globaux entre 2010 et 2011 sont stables, leur croissance se limite à 0,3% (on relève un net recul des emplois aidés, un léger repli des agents titulaires, mais une augmentation des agents non-titulaires).

Les agents de catégorie C représentent 75 % des emplois permanents et plus de 80 % dans les communes.

La part des plus de 55 ans dans les effectifs est de 17,3 % (contre 6,4% en 2010). Cette proportion est moindre dans les communautés de communes (11,7 %) et les communautés d'agglomération (13,5 %). La part des plus de 50 ans est de 35 % fin 2012 et l'âge moyen est de 44,1 ans.

Le taux de départ augmente, en 2011, 6,8 agents sont partis sur 100 emplois. Le principal motif pour les agents titulaires est la retraite (43,4 %) puis la mutation (16 %).

Les pourcentages d'agents ayant bénéficié d'un avancement de grade dans l'année sont très proches entre les communes (taux de 7,4 %), les communautés d'agglomérations (7,9 %) et les communautés de communes (7,1 %).

Plus la commune est petite, plus la part des temps non complets est importante, dans les EPCI seules les communautés de communes ont une part de temps non-complet significative.

La part des dépenses de personnel dans les dépenses des collectivités s'élève à 24,2 % fin 2013 (contre 24,3 % en 2010). Elles ont augmenté de 3,1 % par rapport à 2012.

Les communautés urbaines se distinguent par des effectifs proches des grandes communes en termes de composition et d'âges mais par des politiques de ressources humaines plus favorables : fort taux de primes, fort taux d'avancement de grade, plus large accès à la formation.

Source : DGCL et CNFPT, synthèse des bilans sociaux et données SIAPS 2011. DGAEP, rapport annuel sur la fonction publique 2014.

1. L'impact des mutualisations sur le personnel : statut, rémunération et conditions de travail

1.1. La situation statutaire des agents dans le cadre d'une mutualisation ou d'un transfert de compétence

1.1.1. Transfert et mise à disposition

L'impact statutaire sur les agents d'un transfert de compétences ou d'une mutualisation de service a été prévu par les différentes lois successives qui ont amélioré le dispositif en poursuivant **deux objectifs : rendre automatique le transfert ou la mise à disposition des personnels et donner des garanties à ces personnels**. Les dernières évolutions datent de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014.

La loi distingue trois situations.

Dans le cadre d'un transfert de compétence, le I de l'article L. 5211-4-1 du CGCT énonce le principe selon lequel le « *transfert de compétences d'une commune à un établissement public de coopération intercommunale entraîne le transfert du service ou de la partie de service chargé de sa mise en œuvre* ». Alors que ce transfert est de plein droit pour les agents exerçant en totalité leurs fonctions dans un service (ou une partie de service) intégralement transféré¹, le législateur a prévu qu'il était seulement proposé aux fonctionnaires territoriaux et agents territoriaux non titulaires « *exerçant pour partie seulement* » dans un tel service. L'article L. 5211-4-1 du CGCT prévoit qu'en cas de refus, ces agents sont de plein droit et sans limitation de durée mis à disposition, à titre individuel et pour la partie de leurs fonctions relevant du service ou de la partie de service transférée, du président de l'organe délibérant de l'EPCI. Ils sont placés, pour l'exercice de cette partie de leurs fonctions, sous son autorité fonctionnelle. Les modalités de cette mise à disposition sont réglées par une convention conclue entre la commune et l'établissement public de coopération intercommunale.

Dans le cas d'une mise à disposition de service accompagnant un transfert partiel, l'article L.5211-4-1 du CGCT prévoit que les fonctionnaires et agents non titulaires affectés au sein d'un service ou d'une partie de service mis à disposition sont de plein droit et sans limitation de durée mis à disposition, à titre individuel, de l'intercommunalité (pour une mise à disposition ascendante) ou du maire (pour une mise à disposition descendante).

Enfin dans le cas d'un service commun, l'article L.5211-4-2 du CGCT dispose que les agents qui « *remplissent en totalité leurs fonctions dans un service ou une partie de service mis en commun sont transférés de plein droit [...] à l'EPCI* ». Ils changent ainsi d'employeur.

¹ Il est entériné par une décision de transfert, prise conjointement par la commune et l'établissement public de coopération intercommunale, « *prise respectivement après avis du comité technique compétent pour la commune et, s'il existe, du comité technique compétent pour l'établissement public* ». Les agents concernés relèvent de l'EPCI « *dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les leurs* ».

La loi MAPTAM n'évoque pas la situation des agents qui remplissent partiellement leurs fonctions dans un service commun. La DGCL a répondu dans un courrier à l'ADCF du 9 avril 2014 qu'« *aucune disposition n'est prévue concernant les agents qui remplissent en partie leurs fonctions dans un service ou une partie de service mis en commun. Ceux-ci peuvent être mis à disposition de l'EPCI ou de la commune, pour la partie de leurs fonctions qu'ils consacrent aux missions mutualisés, dans les conditions prévues par le droit commun* ». Ces agents doivent donc être mis à disposition individuellement. Toutefois, la mise à disposition individuelle présente un certain nombre de limites. Elle n'est pas possible pour les agents stagiaires et pour les non-titulaires en contrat à durée déterminée et elle nécessite l'accord individuel de l'agent. Enfin, elle est conclue pour une durée de trois ans maximum renouvelable. Ces limites, ainsi que la coexistence au sein d'un même service d'agent soumis à deux régimes différents, sont un obstacle à la mise en place d'un service commun qu'il convient de lever.

Tableau 1 : Impact statutaire d'un transfert, d'une mise à disposition de service ou d'un service commun

Compétence	Service	Statut des agents communaux	
		1^{er} cas : ils exercent la totalité de leurs fonctions dans le service	2^{ème} cas : ils exercent pour partie seulement dans le service
1 ^{ère} hypothèse : transfert de compétence total	Transfert à la communauté du service ou de la partie de service concernée.	Transfert de plein droit à la communauté.	Le transfert à la communauté est proposé. En cas de refus par l'agent : mise à disposition de plein droit à titre individuel (sans limitation de durée).
2 ^{ème} hypothèse : transfert de compétence partiel	Transfert à la communauté du service ou de la partie de service concernée.	Transfert de plein droit à la communauté.	Le transfert à la communauté est proposé. En cas de refus par l'agent : mise à disposition de plein droit à titre individuel (sans limitation de durée).
	OU mise à disposition (ascendante).	Mise à disposition de plein droit à titre individuel.	Mise à disposition de plein droit à titre individuel.
3 ^{ème} hypothèse : en dehors des compétences transférées	Services communs.	Transfert de plein droit.	Pas de disposition juridique spécifique. Mise à disposition individuelle.

Source : Mission.

1.1.2. Impact du transfert ou de la mise à disposition : procédure et répartition des compétences entre la commune et l'intercommunalité

Le transfert et la mise à disposition de plein droit constituent des mécanismes spécifiques, adaptées aux mutualisations et qui se distinguent de la mise à disposition individuelle et de la mutation, relevant du droit commun.

Les deux tableaux suivants comparent les procédures et leurs conséquences pour les agents.

Annexe VI

Tableau 2 : Différences entre transfert, mise à disposition de service, mise à disposition individuelle et mutation

Caractéristiques	Transfert de personnel dans le cadre d'un transfert de compétence	Transfert de personnel dans le cadre d'un service commun	Mise à disposition de service ascendante ou descendante	Mise à disposition individuelle à la communauté	Mutation à la communauté
-	Régime juridique spécifique à la mutualisation				Droit commun
Régime juridique	L.5211-4-1 du CGCT	L.5211-4-2 du CGCT	L.5211-4-1 du CGCT	Loi du 26 janvier 1984	Loi du 26 janvier 1984
Modalités de remboursement	Sans objet, pris en compte dans le transfert de charges.	Modalités prévues dans la convention. Pas de décret. Peut être imputé sur l'attribution de compensation.	Modalités prévues dans la convention. Article D.5211-16 du CGCT	Convention, remboursement de la rémunération, des cotisations et charges exclusivement.	Sans objet.
Autre obligation	-	Elaboration d'une fiche d'impact.	-	-	-
Employeur	EPCI	EPCI (sauf pour les métropoles et CU)	EPCI ou commune selon le sens	Commune	EPCI
Autorité fonctionnelle	Président	Partagée entre le maire et le président.	Partagée entre le maire et le président.	Déterminée par la convention.	Président
Accord de l'agent requis	NON	NON	NON	OUI	OUI
Durée	Définitif	Définitif	Sans limitation	3 ans maximum, renouvelable	définitif
Régime indemnitaire et avantages acquis	Conservation à titre individuel si l'agent y a intérêt.	Conservation à titre individuel si l'agent y a intérêt.	Conserve sa rémunération d'origine en cas de mutualisation ascendante.	Conserve sa rémunération d'origine.	Soumis au régime indemnitaire de l'EPCI.
Consultation des instances	Avis des comités techniques	Avis des comités techniques et de la CAP	Avis des comités techniques	Avis de la CAP	Avis de la CAP

Source : Mission.

La consultation de la commission administrative paritaire pour le transfert des agents dans le cadre d'un service commun alourdit la procédure, alors que le transfert est de plein droit. La consultation de représentants des personnels est déjà assurée par l'avis du comité technique, qui doit permettre de s'assurer de la bonne organisation du service. La fiche d'impact et la convention de mutualisation sont transmises au comité technique qui dispose ainsi de tous les éléments nécessaires à son information. Enfin, cette consultation n'est pas requise dans le cadre d'un transfert de compétence.

Recommandation 1 : modifier l'article L.5211-4-2 pour étendre le transfert ou la mise à disposition de plein droit aux agents exerçant partiellement leur fonction dans un service commun et supprimer l'avis de la CAP, compte tenu de l'existence de l'avis des comités techniques.

Si en cas de transfert, l'agent dépend entièrement de l'EPCI pour sa carrière, ses congés, sa rémunération et toutes les décisions le concernant (formation, temps de travail...) en cas de mise à disposition, une répartition des rôles est établie entre la commune d'origine et l'EPCI. L'agent qui est mis à disposition est soumis aux règles d'organisation et de fonctionnement du service de sa collectivité d'accueil, qui gère les congés annuels, les congés de maladie ordinaire, les conditions de travail et son évaluation. Sa carrière, en revanche, dépend de son administration d'origine. La convention conclue entre la commune et l'EPCI peut prévoir des dérogations.

Tableau 3 : Répartition simplifiée des compétences entre les collectivités d'origine et d'accueil en cas de mise à disposition d'agent (supérieure à un mi-temps)

Type de décision	Collectivité décisionnaire
Conditions de travail	Collectivité d'accueil
Congés annuels	Collectivité d'accueil
Congés maladie ordinaire, pour accident de service	Collectivité d'accueil
Temps partiel, aménagement du temps de travail	Collectivité d'origine
Autres congés : maternité, longue maladie, mi-temps thérapeutique, congé formation, congé parental...	Collectivité d'origine
Départ en formation	Collectivité d'accueil
DIF, VAE, bilan de compétences	Collectivité d'origine
Discipline	Collectivité d'origine
Entretien annuel	Collectivité d'accueil
Notation	Collectivité d'origine

Source : Mission.

1.1.3. La situation des non-titulaires

Le CGCT mentionne systématiquement les agents non-titulaires qui sont ainsi transférés ou mis à disposition dans les mêmes conditions que les fonctionnaires : leur contrat se poursuit malgré le changement d'employeur.

En revanche, si un fonctionnaire est transféré à ancienneté, grade et échelon égaux, se pose la question pour l'agent non titulaire de la conservation de l'ancienneté de ses contrats. Cette question est importante depuis l'introduction du contrat à durée indéterminée (CDI) dans la fonction publique territoriale, ouvert après six ans de services au sein d'une même collectivité. La dernière loi de réduction de la précarité dans la fonction publique² a ainsi dû expressément prévoir le cas des agents transférés pour le calcul de l'ancienneté prise en compte pour déterminer le droit à être titularisé après examen professionnel.

Une disposition est prévue dans l'article 35 du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République pour les non-titulaires exerçant dans les services des conseils généraux transférés aux régions (collèges, routes, transports) « *les services antérieurement accomplis en qualité d'agent non-titulaire dans le département sont assimilés dans le département à des services accomplis dans la région* ».

Afin d'aligner les garanties offertes aux agents non titulaires sur les titulaires, une disposition identique pourrait être prévue pour les agents non-titulaires dans tous les cas de transferts. En statuant sur la reprise de leur ancienneté, elle supprimerait à la fois une crainte pour les agents et un point délicat pour les services de ressources humaines.

² LOI n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

Recommandation 2 : compléter l'article L5111-7 du CGCT par un alinéa garantissant aux non-titulaires l'assimilation de leurs services accomplis auprès de leur ancien employeur à des services accomplis auprès de leur nouvel employeur.

1.2. La loi a progressivement élargi les garanties accordées aux agents en matière de rémunération et d'avantages sociaux

1.2.1. Un principe du maintien du régime indemnitaire et des avantages acquis anciens qui ne se confond pas avec un maintien de tous les éléments de la rémunération

L'article L5111-7 du CGCT dispose que « *dans tous les cas où des agents changent d'employeur en application d'une réorganisation prévue dans la présente partie, ceux-ci conservent, s'ils y ont intérêt, leur régime indemnitaire ainsi que les avantages individuels acquis, en application troisième alinéa de l'article 111 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale* ».

Cette garantie est prévue dans les mêmes termes par les articles L5211-4-1 et L5211-4-2 du CGCT pour les agents transférés en raison d'un transfert de compétences ou de la constitution d'un service commun.

Si l'objectif de ces dispositions est de garantir le maintien de la rémunération des agents, une analyse plus détaillée des éléments de rémunération et de la nature du régime indemnitaire amène à des précisions :

- ◆ le CGCT évoque bien le régime indemnitaire et non la nouvelle bonification indiciaire (NBI), complément de rémunération versée selon les fonctions exercées. En effet, un transfert qui entraînerait un changement de fonction implique une modification de versement de la NBI (à la hausse ou à la baisse, voire sa suppression) ;
- ◆ la manière de servir mais aussi les résultats professionnels peuvent être des critères de modulation du régime indemnitaire. Dans l'hypothèse par exemple de la mise en place de la prime de fonction et de résultats, ou d'une variation du régime indemnitaire liée à l'évaluation et à la notation annuelle, cette part du régime indemnitaire ne peut être garantie à l'agent ;
- ◆ le versement de certaines primes sont liées à l'exercice effectif d'une activité et à l'organisation du travail (les indemnités horaires pour travaux supplémentaires, les indemnités d'astreinte, de régie, de travail de nuit), leur versement individuel dépendra donc de l'organisation du service.

Enfin, il est utile de préciser qu'au moment du transfert, l'agent choisit entre le maintien de son régime indemnitaire avec ses avantages acquis et l'adoption du régime indemnitaire de l'EPCI, tel qu'il le délibère. L'agent qui opte pour le maintien voit son régime indemnitaire figé et ne peut bénéficier des évolutions que l'EPCI délibère. La jurisprudence de la Cour administrative d'appel de Versailles du 19 février 2009 est ainsi explicite³.

³ Des délibérations d'un EPCI qui revoyait le régime indemnitaire de deux filières prévoyaient que « *les agents transférés qui décideraient de bénéficier du régime indemnitaire défini par lesdites délibérations ne pourraient prétendre au maintien des avantages acquis en vertu de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984* ». La cour a considéré que « *le conseil de la communauté, qui avait décidé de rapprocher le régime indemnitaire des agents recrutés directement des indemnités et avantages dont bénéficiaient les agents transférés par les communes, pouvait légalement décider [...] que les agents transférés qui opteraient pour le nouveau régime indemnitaire ne pourraient pas conserver les avantages acquis* ». CAA de Versailles, 19 février 2009, req.n°07VEO1097, syndicat FO du personnel territorial de l'agglomération du Val-de-Seine.

Il n'y a donc pas d'obligation d'alignement par le haut globale et systématique de l'ensemble des éléments de rémunération.

1.2.2. Le droit actuel ne garantit pas le maintien des avantages sociaux collectifs mais a introduit une obligation d'étude d'impact et de négociation

Les avantages sociaux comme la participation à la restauration (participation aux chèques restaurants ou à une restauration collective), l'accès à l'action sociale (par la participation de l'employeur à un comité d'action sociale local ou national), le versement de prestations sociales (garde d'enfant notamment) ou la participation à la protection sociale complémentaire (prévoyance et complémentaire santé) sont autant d'avantages sociaux « collectifs » sensibles pour les agents.

Le CGCT a longtemps été muet sur ces questions, le maintien de ces avantages n'était pas garanti aux agents transférés à qui s'appliquent les délibérations de l'EPCI. Dans les faits, de nombreuses négociations locales se sont tenues, souvent dans une vision globale avantages-inconvénients de l'ensemble de la politique de ressources humaines de l'EPCI (régime indemnitaire, restauration, action sociale, congés et RTT, ratios d'avancement...).

La loi MAPTAM a introduit une obligation de négociation sur l'action sociale au sein du comité technique pour tout changement d'employeur résultant de la constitution de services mutualisés et si ce service comporte plus de cinquante agents⁴.

De plus, elle a introduit pour la constitution de services communs l'obligation d'une fiche d'impact, annexée à la convention, qui décrit notamment « *les effets sur l'organisation et les conditions de travail, la rémunération et les droits acquis par les agents* ».

Une obligation d'étude des différences de politiques de ressources humaines et de négociation des conséquences d'un transfert a donc été introduite.

Enfin, le projet de loi déposé au Sénat portant nouvelle organisation territoriale de la République a prévu dans son article 36 une garantie de maintien de la participation de l'employeur à la protection sociale complémentaire et la poursuite des conventions de participation. Il complète l'article L5111-7 et prévoit que « *le nouvel employeur est substitué de plein droit à l'ancien pour la convention de participation et le contrat de protection sociale complémentaire [...] les agents conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice des participations qui leur étaient applicables* ».

1.3. Impact sur les conditions de travail : temps de travail, mobilité et évolution des missions

Les changements pour les agents lors d'une mutualisation peuvent porter également sur trois autres champs : le temps de travail, la mobilité et l'évolution des missions.

⁴ Article L5111-7 du CGCT : « II. – Si des agents changent d'employeur par l'effet de la création d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou d'une fusion d'établissements publics à fiscalité propre et si l'effectif de l'établissement d'accueil est d'au moins cinquante agents, l'employeur engage une négociation sur l'action sociale au sein du comité technique. Il en est de même si le changement d'employeur résulte de la création d'un service unifié prévu à l'article L. 5111-1-1, d'un service mentionné au II de l'article L. 5211-4-1 ou d'un service commun prévu à l'article L. 5211-4-2 et si ce service compte au moins cinquante agents. Dans ce cas, la négociation se fait lors de la première constitution d'un service unifié ou d'un service commun entre les mêmes partenaires. »

1.3.1. Le temps de travail

Aucune disposition du CGCT ne fait état du maintien pour les agents des règles relatives au temps de travail : horaires, durée du travail et régime RTT, autorisations spéciales d'absence, modalités de gestion du compte épargne-temps. Or, les collectivités ont souvent des règlements différents (jours de congés supplémentaires et protocole d'accord RTT notamment).

L'article L5211-4-1 relatif aux transferts dispose que « *les fonctionnaires [...] sont transférés dans l'EPCI. Ils relèvent de cet établissement dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les leurs* ». Cette notion de conditions d'emploi n'a pas de définition juridique, mais on pourrait imaginer qu'elle recouvre les horaires de travail par exemple, pour autant il ne s'agit pas d'un droit au maintien dans le temps de ces conditions.

L'article L 5211-4-2 relatif aux services communs ne reprend pas cette notion de conditions d'emploi, mais prévoit une fiche d'impact.

Enfin, quand les agents sont mis à disposition, la répartition des rôles entre collectivité d'accueil et collectivité d'origine relève de la loi de 1984 (cf. *supra*), sachant que la convention de mise à disposition peut prévoir des aménagements dans cette répartition.

Dans la pratique, les transferts de personnel, la constitution de services communs et les mises à disposition de services aboutissent à faire coexister autant de régimes de temps de travail que de communes ayant transféré ou mis à disposition du personnel. Cette situation aboutit à une complexité de gestion quotidienne des services très forte⁵. Selon les entretiens conduits par la mission, de nombreux EPCI ont donc – dans une négociation globale – soit imposé les modalités de temps de travail propres à l'EPCI, soit renégocié ces modalités pour trouver un juste équilibre.

1.3.2. La mobilité

Selon les organisations syndicales, pour des EPCI très vastes, les agents s'interrogent sur leur lieu de travail. En cas de regroupement physique des services, ils craignent un allongement de la distance domicile-travail. Le projet d'EPCI regroupant 20 000 habitants (projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République) n'est à cet égard, en zone rurale, pas anodin. Cet impact doit toutefois être relativisé, la mission ayant constaté lors de ses déplacements que de nombreux agents continuent à travailler dans leurs équipements et locaux municipaux.

Sur ce sujet, la loi MAPTAM a également permis qu'une indemnité de mobilité puisse être versée aux agents (article L5111-7). Cette disposition, qui implicitement reconnaît, qu'en cas de transfert et mise à disposition, les agents peuvent être conduits à changer de lieu de travail, permettra aux EPCI et communes qui le souhaitent « d'indemniser » l'allongement de leur temps de trajet. Cet article est soumis à un décret d'application non publié à ce jour.

⁵ À titre d'exemple, le transfert de la compétence petite enfance au sein d'une communauté d'agglomération a conduit à transférer 134 agents de quatre communes différentes. Deux communes avaient un temps de travail hebdomadaire de 40 heures et 27 jours de RTT et deux autres un temps de travail de 35H hebdomadaire. Certaines accordaient des jours de congés exceptionnels au titre de l'ancienneté, une autre avait la possibilité d'aménager sur temps sur 4,5 jours dans la semaine. La communauté d'agglomération – devant cette complexité – a harmonisé ces règles en un régime unique.

Toutefois en contrepartie de cette mobilité géographique, il convient de souligner que la mutualisation ouvre aussi des perspectives professionnelles pour les agents : elle leur permet d'accéder à des possibilités de mobilité interne plus grandes, parfois de se spécialiser, notamment dans les communes rurales, où les agents apprécient d'être moins polyvalents. Elle permet souvent un meilleur accès à la formation et donc de se professionnaliser (cf. infra).

1.3.3. L'exercice des missions

Quelle que soit l'hypothèse juridique retenue (services communs ou mise à disposition de service), les agents de ces services travaillent à la fois pour l'EPCI et pour la ou les communes concernées : ils sont donc soumis à plusieurs autorités fonctionnelles⁶. Les chefs de service peuvent recevoir délégation de signature du maire et du président de l'EPCI.

Lors d'une mutualisation, les agents connaissent des modifications dans l'exercice de leurs missions. La constitution d'un nouveau service, commun à plusieurs communes, a plusieurs conséquences :

- ◆ une nouvelle organisation du service et donc une évolution de la fiche de poste de certains agents ;
- ◆ une harmonisation des procédures, parfois un changement des logiciels et des matériels utilisés ;
- ◆ pour l'encadrement, une évolution de son positionnement dans l'organigramme ;
- ◆ le travail pour plusieurs donneurs d'ordre, qui peut être source de complexité.

Les changements sont notamment importants pour l'encadrement qui doit accompagner la transformation auprès des agents et travailler à la mise en place de la nouvelle organisation, avec un surcroit de travail bien souvent. Il voit en même temps son positionnement dans l'organigramme remis en question. L'ensemble des collectivités rencontrées témoigne de cette double réalité : une forte mobilisation des cadres et des situations personnelles compliquées (départs, repositionnement comme adjoint...).

En synthèse, le droit actuel ne peut pas tout garantir, comme le résume le tableau ci-dessous, et appelle à un dialogue social renforcé pour informer les agents, rassurer, consulter les instances paritaires sur la nouvelle organisation de travail et négocier l'impact sur les différents aspects évoqués.

⁶ Article L5211-4-2 « *En fonction de la mission réalisée, le personnel des services communs est placé sous l'autorité fonctionnelle du maire ou sous celle du président de l'EPCI* ». Article L5211-4-1 « *IV. Le maire ou le président de l'EPCI adresse directement au chef de service mis à disposition toutes instructions nécessaires à l'exécution des tâches qu'il confie audit service. Il contrôle l'exécution de ces tâches [...] Les fonctionnaires territoriaux et agents territoriaux non titulaires affectés au sein d'un service ou d'une partie de service mis à disposition [...] sont mis à disposition [...], selon le cas, du président de l'EPCI ou du maire. Ils sont placés, pour l'exercice de leurs fonctions, sous son autorité fonctionnelle* ».

Tableau 4 : Éléments acquis et non-acquis dans le cas d'un transfert de personnel

Caractéristiques	Acquis	Non acquis
Situation statutaire, ancienneté (titulaires)	X	
Ancienneté dans le contrat (non-titulaire)	Proposé par la mission	X
Politique de déroulement de carrière (durée d'avancement d'échelon, ratios d'avancement de grade et critères de promotion interne)		X
Traitements indiciaires, Supplément familial de traitement	X	
NBI		X
Régime indemnitaire	X	
Montant de la part variable du régime indemnitaire (si créée)		X
Primes liées à l'activité (régie, heures supplémentaires...)		X
Action sociale, participation à la restauration		X
Protection sociale complémentaire	Prévu dans la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République	X
Organisation du temps de travail		X

Source : Mission.

2. L'impact des mutualisations sur le dialogue social et les instances paritaires

Une mutualisation est bien souvent source d'inquiétude pour les agents qui se posent de nombreuses questions sur leur statut, leur salaire, l'exercice de leur mission et leur devenir professionnel. Les organisations syndicales relaient toutes ces inquiétudes (allant parfois jusqu'à évoquer la possibilité de risques psychosociaux) : incertitude au début du projet mais aussi en raison de la réversibilité de ces organisations, conscience des économies attendues et donc des réductions de postes possibles, difficulté ensuite à faire émerger une culture commune, à gérer la double autorité fonctionnelle, à définir les priorités, crainte de voir ses perspectives professionnelles réduites dans ces organisations ramassées.

Les interlocuteurs rencontrés par la mission insistent sur la nécessaire conduite du changement qu'implique tout projet de mutualisation : expliquer le projet, informer régulièrement, mettre en place un dispositif de communication spécifique (réunions, page intranet, document d'information avec foire aux questions, rencontre individuelle des agents...).

Le dialogue social doit donc avoir un rôle essentiel pour expliquer le projet et en négocier les conditions de mise en œuvre.

2.1. Le dialogue social, indispensable à la conduite de la mutualisation, a été renforcé par de nouveaux outils dans la loi MAPTAM

Le CGCT prévoit la consultation systématique des comités techniques (des communes concernés et de l'EPCI) en cas de constitution de services communs, de transferts de compétences et de mises à disposition de service. Il est évident qu'une mutualisation impose une discussion avec les représentants du personnel qui va au-delà de la réunion du comité technique, tant pour accompagner le changement d'organisation que pour évoquer l'ensemble des points abordés supra.

Il est nécessaire de construire le dialogue avec les représentants du personnel des communes et de l'EPCI. Les organisations syndicales rencontrées par la mission regrettent parfois ce manque de dialogue social en amont du comité technique. La mission a pu constater lors de ses déplacements que les EPCI ayant fortement mutualisé leurs services ont organisé un dialogue social régulier (souvent sous la forme d'un comité de suivi réunissant les syndicats des communes et de l'EPCI et les élus en charge des ressources humaines des communes et de l'EPCI). Dans certains EPCI, des mouvements sociaux ont été conduits.

Encadré 2 : Les modalités d'information et de concertation lors de la mutualisation entre la ville et la communauté d'agglomération du Grand Dôle

Afin de mutualiser des services entre la ville de Dôle et la communauté d'agglomération au 1^{er} janvier 2012, outre un comité de pilotage composé d'élus, un comité technique d'une vingtaine de cadres des deux structures a été constitué. Une information continue a été délivrée en réunions de services bimensuelles réunissant en commun l'ensemble des cadres de deux entités six mois avant la mise en œuvre.

Des outils d'information générale ont été mis en place : une lettre d'information dédiée bimestrielle, des réunions mensuelles « les carrefours de la mutualisation », animées par des cadres du comité technique, ouvertes à tous et conviviales, une adresse mél dédiée, un intranet collaboratif commun aux deux structures.

En outre, un comité consultatif a été créé, animé par un consultant extérieur, constitué d'agents de la ville de l'EPCI pour apporter un regard complémentaire.

Un questionnaire anonyme a été envoyé à l'ensemble des agents, son analyse a fait l'objet d'un rendu devant les instances paritaires de deux entités.

Un travail spécifique a été fait avec le comité des œuvres sociales pour uniformiser les œuvres sociales. Enfin, les représentants syndicats ont été réunis régulièrement et il leur a été proposé de travailler à un protocole.

La loi MAPTAM a créé les outils nécessaires au dialogue social. Elle a introduit l'obligation pour les services communs d'élaborer une fiche d'impact décrivant les effets sur le personnel. Cette fiche d'impact est soumise, avec la convention, à l'avis du ou des comités techniques compétents. Elle cite la possibilité d'accords entre les représentants du personnel et l'autorité territoriale, qui doivent être annexés à la convention. Enfin, l'obligation d'une négociation sur l'action sociale renforce le dialogue social.

L'article 22 du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République étend cette obligation de fiche d'impact au transfert de compétences.

Il est évident qu'une mutualisation importante impose une concertation large pour :

- ◆ négocier des harmonisations éventuelles et expliquer aux agents les règles de leur nouvel employeur sur la base de la comparaison de l'ensemble des politiques de ressources humaines ;
- ◆ élaborer un nouvel organigramme, redéfinir les fiches de postes ;
- ◆ engager l'émergence d'une culture commune.

Les entretiens conduits par la mission montrent qu'une mutualisation réussie se fonde sur une concertation avec les organisations syndicales et le personnel qui part de la comparaison des différents éléments de la politique de ressources humaines et qui met en évidence pour les agents les opportunités que représente la mutualisation. Un tel travail doit conduire à une négociation globale qui permet d'équilibrer les éventuels coûts financiers de la mutualisation et les avantages pour les agents et la collectivité (cf. partie 3).

Recommandation 3 : élargir la négociation sur l'action sociale prévue à l'article L5111-7 du CGCT à une négociation globale.

2.2. L'impact de la mutualisation sur les instances : la question des instances communes

2.2.1. Le comité technique

La loi du 26 janvier 1984 a été modifiée par la loi du 16 décembre 2010 pour permettre la création d'un comité technique commun à un EPCI et une ou plusieurs communes membres, par délibérations concordantes. Ce comité technique est compétent pour tous les agents. Il constitue un nouveau comité qui se substitue aux comités techniques préexistants⁷. Le comité technique commun est donc une mesure utile de simplification.

En effet, pour les EPCI qui ont fortement mutualisé leurs services, ils devaient consulter auparavant les comités techniques de la ville et de l'EPCI pour tout sujet ayant trait aux agents mutualisés. Surtout, quand la direction des ressources humaines est mutualisée et conduit une politique de ressources humaines harmonisée entre les structures, elle consultait jusqu'à cette loi sur le même objet, par exemple le plan de formation, plusieurs instances.

2.2.2. La commission administrative paritaire (CAP)

À ce jour, les textes ne permettent pas la création d'une CAP commune, disposition qui a fait l'objet de plusieurs propositions d'amendement. Pourtant, dans le cas de services communs, cette possibilité présenterait plusieurs avantages.

Elle constituerait **une simplification de gestion** pour une DRH mutualisée, qui aujourd'hui doit réunir deux commissions, alors qu'elle conduit une politique unique. Certaines collectivités réunissent au préalable les représentants du personnel pour garantir l'unité du dialogue social et ainsi contourner cette difficulté.

⁷ Le décret du 30 mai 1985 relatif aux comités techniques prévoit les modalités de répartition des sièges et les situations dans lesquelles une nouvelle élection est nécessaire.

Elle permettrait **une neutralisation de l'impact potentiel pour les agents des transferts et mutualisation sur le déroulement de carrière**. Une CAP commune évite le risque d'une baisse des postes ouverts à la promotion interne pour les agents non transférés et garantit l'application de mêmes critères de promotion. C'est un élément de nature à rassurer les agents qui peuvent craindre de « perdre des chances de promotion ». Concernant les avancements de grade, les ratios sont votés par chaque organe délibérant, après avis du comité technique, seule une concertation entre les collectivités peut donc harmoniser les taux puisque leur fixation n'est pas de la compétence de la CAP. En revanche, une CAP commune peut permettre de garantir aux agents un traitement équitable dans le choix des agents promus. Enfin, dans le cas d'un transfert partiel de compétences, coexistent dans le même service des agents transférés et des agents mis à disposition qui relèvent donc de deux autorités différentes, générant ainsi – au sein d'un même service – une politique de déroulement de carrière différente.

Les possibilités et l'intérêt de CAP communes dépendent enfin de l'affiliation au centre de gestion (CDG)⁸. On peut distinguer quatre cas de figures :

- ◆ situation 1 : la ville-centre et l'EPCI ne sont pas affiliés, en ce cas la CAP commune présente les avantages évoqués ci-dessus ;
- ◆ situation 2 : la ville-centre et l'EPCI sont affiliés : ils ont intérêt à rester affiliés, même volontairement, pour que leurs agents relèvent d'une même CAP ;
- ◆ situation 3 : la ville-centre n'est pas affiliée et l'EPCI l'est : leurs agents relèvent de deux CAP ce qui comporte des inconvénients. Trois hypothèses se présentent : l'affiliation de la ville-centre, la désaffiliation de l'EPCI ou une affiliation de l'EPCI en se réservant l'organisation de l'instance paritaire, disposition actuellement prévue. Le choix entre ces hypothèses dépend de plusieurs paramètres : les effectifs des collectivités, le coût d'une affiliation pour la ville-centre, la possibilité de se désaffilier (les règles juridiques étant actuellement contraignantes⁹) ;
- ◆ Situation 4 : les communes sont affiliées au CDG mais pas l'EPCI : les mêmes hypothèses que dans la situation 3 se présentent (désaffiliation des communes si elles le peuvent ou affiliation de l'EPCI).

Dans la situation 1, compte-tenu du constat actuel d'une mutualisation réalisée essentiellement avec la ville-centre, la **mission considère que la possibilité de création d'une CAP commune, selon les modalités prévues pour le comité technique commun, doit être ouverte en cas de services communs**. Elle permet en effet à la fois une simplification de gestion, une meilleure garantie d'égalité de traitement des agents et peut faciliter la poursuite de l'intégration communautaire. Cette possibilité n'a aucun impact sur le centre de gestion.

Recommandation 4 : prévoir la possibilité, pour les collectivités et EPCI non-affiliées à un centre de gestion et ayant des services communs, de créer une CAP commune, sur le modèle des comités techniques communs.

Dans la situation 2, la mission recommande le maintien de l'affiliation au centre de gestion.

⁸ L'affiliation au Centre de gestion signifie que la carrière des agents de la collectivité relève de la CAP du Centre de gestion.

⁹ Une collectivité ou un EPCI qui dépasse le seuil d'affiliation obligatoire (fixé à 350 agents titulaires) doit notifier sa désaffiliation dans un délai de trois mois. De plus ce retrait est soumis à un droit d'opposition des membres du centre de gestion (sous réserves que les collectivités affiliées opposées représentent deux tiers des collectivités affiliées et trois quart des fonctionnaires ou vice-versa). En cas d'affiliation volontaire, la collectivité s'engage pour six ans et le retrait à échéance est également soumis au même droit d'opposition.

Dans les situations 3 et 4, la mission considère que les règles de désaffiliation sont trop contraignantes actuellement et ne permettent pas au bloc communal de faire le choix le plus opportun. L'affiliation de la ville-centre au centre de gestion peut être une solution, par exemple quand elle approche le seuil de l'affiliation obligatoire, où si le centre de gestion propose des services utiles à un taux intéressant¹⁰. Mais, la désaffiliation de l'EPCI peut parfois être la solution. La mutualisation de la fonction RH lui a souvent permis une montée en compétence de cette fonction qui rendent moins utiles les services du centre de gestion, l'augmentation de ses effectifs renchérit le coût de l'affiliation et l'absence de CAP commune comprend des inconvénients cités supra.

Recommandation 5 : prévoir une possibilité de désaffiliation du centre de gestion – ou de se réserver la gestion en commun de la CAP - pour les EPCI et communes affiliés volontairement et ayant une fonction RH mutualisée dans un service commun.

3. Les gains liés à la mutualisation : un impact sur la masse salariale incertain mais des gains en qualité de gestion des ressources humaines avérés

3.1. L'impact sur l'évolution de la masse salariale est incertain

3.1.1. La baisse des effectifs est marginale à court terme et soumise à de nombreuses conditions

L'idée communément admise que la mutualisation génère des gains en effectifs se heurte dans la réalité à de nombreux obstacles. Dans les EPCI rencontrés, rares sont ceux qui mettent en avant des diminutions d'effectifs.

Les EPCI qui n'ont pas développé leur propres services fonctionnels et se sont adossés dès leur création – ou lors d'un changement de statut – sur la ville centre évoquent surtout une non dépense potentielle. Ainsi, lors de la transformation de la communauté d'agglomération de Toulouse en communauté urbaine, les nombreux transferts de personnel liées aux nouvelles compétences auraient nécessité de renforcer considérablement les services fonctionnels de la communauté. Le choix qui a été fait de mutualiser les services a permis d'éviter des recrutements (non dépense estimée à plus de 6 M€)¹¹.

Considérer que la fusion des services peut permettre une baisse d'effectifs suppose qu'il y ait soit des doublons de fonctions entre les deux structures soit que cette fusion génère des économies d'échelles. Or, une grande part du volume d'activité ne change pas, que les services soient mutualisés ou non (le nombre de paies, de titres, de mandats, de recrutement.... reste le même). Le maintien de deux entités juridiques distinctes implique des coûts fixes de fonctionnement (fonctionnement des instances municipales et communautaires, maintien de deux budgets distincts, impossibilité de « fusionner » les marchés et nécessité de réaliser des groupements de commande).

¹⁰ La communauté d'agglomération de Rennes, après la mutualisation de services avec la ville, a ainsi maintenu son affiliation au centre de gestion mais en négociant un taux spécifique et des prestations répondant à ses besoins.

¹¹ Les recrutements qu'aurait effectués la communauté urbaine auraient cependant dû être partiellement compensés par une baisse d'effectifs dans les services fonctionnels.

En revanche, des doublons peuvent exister sur deux fonctions : l'encadrement et les postes d'expertise. Mais les baisses d'effectifs liées à ces postes, dont le repositionnement en interne est complexe, sont soumises dans les faits au départ effectif des agents concernés¹². Par ailleurs, souvent les collectivités redéploient ces gains sur d'autres fonctions, au mieux donc la mutualisation évite des créations de postes mais n'a pas permis une baisse nette.

Concernant les postes d'encadrement, la mission a pu observer des effets contradictoires : une réduction de postes de directeurs généraux et directeurs, mais parfois un besoin de renforcer l'encadrement intermédiaire. En effet, la mutualisation aboutit à constituer des équipes plus nombreuses, travaillant pour plusieurs autorités ce qui renforce le besoin d'encadrement.

La mission a ainsi constaté lors de ses déplacements que la mutualisation permet d'améliorer l'encadrement des services et la professionnalisation des agents pour faire face aux exigences du droit et à la complexité de l'action publique locale. La mutualisation permet de répondre à un besoin d'expertise croissant, notamment pour les petites communes, ce qui n'aboutit pas à une baisse d'effectifs.

Au-delà de ces constats - rigidité de la masse salariale, recyclage des gains pour répondre à d'autres besoins et améliorer la qualité, permanence de la charge de travail – les collectivités rencontrées n'ont que très rarement affiché la réduction du nombre de postes comme objectif. La sensibilité du dialogue social dans ces projets a certainement conduit à minimiser ces objectifs. La mutualisation a parfois permis de diminuer le *trend* des effectifs, mais n'a pas eu pour effet jusqu'à présent d'inverser leur augmentation, d'autant que des dépenses liées à la mutualisation ont, au contraire, bien souvent augmenté la masse salariale.

Ainsi à Dôle, un bilan dressé début 2014, soit deux ans après la mise en œuvre de la mutualisation, fait état d'économies de moins de moins de 100 000 € dont une partie seulement est liée au poste de direction. En revanche, la communauté considère que la mutualisation a permis des « non-dépenses » : l'EPCI était en effet très peu doté en services fonctionnels et auraient sûrement du recruter. Au final, le rapport conclut « *l'évolution de la masse salariale cumulée de la ville et de la communauté d'agglomération, corrigé des transferts de compétences externes et des emplois aidés, reste stable, la mutualisation devant permettre de juguler des montées en charge de la masse salariale* ».

3.1.2. La masse salariale augmente souvent en raison de l'harmonisation de la politique salariale

Plusieurs bilans de la mutualisation évoquent comme coût celui de l'alignement par le haut du régime indemnitaire entre la ou les communes et l'EPCI. C'est également un argument évoqué pour ne pas mutualiser ou permettre le positionnement des services communs à la ville centre et pas uniquement à l'EPCI.

¹² Comme le souligne Olivier NYS, ancien DGS de la ville et de la communauté d'agglomération de Reims dans un article paru en octobre 2013 « *Faut-il contraindre à la mutualisation des services ?* », in la lettre du financier territorial : « *Le statut de la fonction publique implique, avant qu'un poste ne soit « épargné », que celui ou celle qu'il occupe se voit proposer d'autres fonctions : passer de deux directeurs à un seul est simple à écrire, plus complexe humainement, au point bien souvent de faire de l'un es deux un commode directeur adjoint... sans gain de poste. Les économies de masse salariale ne peuvent alors souvent être dégagées qu'au rythme des mobilités e des départs en retraite* ».

Annexe VI

En préambule, il est utile de rappeler que les EPCI qui ont mutualisé dès le départ leurs services avec la ville centre ont adopté le même régime indemnitaire que la ville-centre en général et ne se heurtent donc pas à cette problématique. Si la ville-centre et l'EPCI ont le même régime indemnitaire aucun effet d'alignement ne se produit lors des transferts ou mises à disposition de service. La seule différence peut être l'existence dans une commune d'un avantage acquis au titre de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 qui ne peut être délibéré par un EPCI créé après la loi de 1984. Cette absence de différence dans les rémunérations est donc un facteur facilitant pour l'intégration communautaire, comme ce fut le cas à Reims par exemple.

Il est, par ailleurs, nécessaire de distinguer les cas dans lesquels une mutualisation a un effet automatique d'augmentation de la masse salariale des cas dans lesquels la mutualisation peut y conduire par choix de la collectivité.

Tableau 5 : Impact sur le régime indemnitaire des transferts et mises à disposition de personnel

Caractéristiques	Hypothèse 1 : régime indemnitaire ville > à celui de l'EPCI	Hypothèse 2 : régime indemnitaire ville < celui de l'EPCI
Transfert de personnel à l'EPCI (dans le cadre d'un transfert de compétence ou d'un service commun)	<p>Pour les agents transférés : maintien à titre individuel du régime indemnitaire. Les nouveaux agents recrutés seront soumis au régime indemnitaire de l'EPCI.</p> <p>Coexistence de plusieurs régimes indemnitaires au sein de l'EPCI.</p> <p>Risque social fort et tentation de l'alignement « par le haut » pour tous les agents de l'EPCI.</p>	<p>Pour les agents transférés : versement du régime indemnitaire de l'EPCI.</p> <p>Impact mécanique pour l'EPCI de hausse de la masse salariale non compensé par le transfert de charge. Risque de revendication à la ville de hausse du régime indemnitaire.</p>
Mise à disposition de personnel (dans le cadre d'une mise à disposition de service)	<p>Pas d'impact sur la rémunération des agents mis à disposition.</p> <p>Coexistence de deux régimes indemnitaires dans le même service. Risque de revendication.</p>	

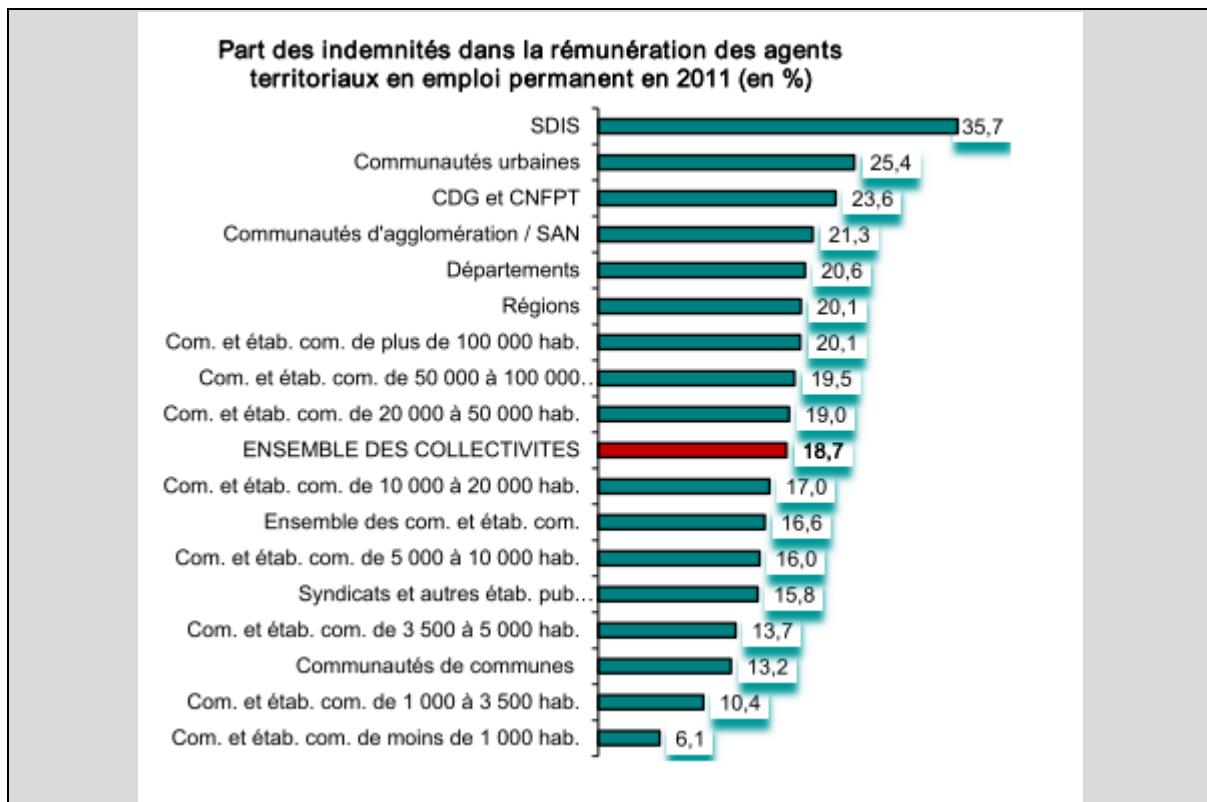
Source : Mission.

Dans l'hypothèse où le personnel est transféré à l'EPCI et que celui-ci a un régime indemnitaire plus favorable, alors les agents optent pour ce dernier ce qui entraîne une augmentation de masse salariale automatique.

Cette situation s'est fréquemment rencontrée dans la mesure où – comme le montre le graphique ci-après – la part du régime indemnitaire dans la rémunération a tendance à croître avec la taille de la collectivité.

Encadré 3 : Part des indemnités dans la rémunération des agents

Les indemnités (régime indemnitaire, avantage acquis et NBI) représentent 18,7% de la rémunération des agents permanents. Plus la collectivité ou l'EPCI est importante, plus cette part augmente.



Source : DGCL et CNFPT, synthèse des bilans sociaux et données SIAPS 2011. DGAEP, rapport annuel sur la fonction publique 2014.

Un certain nombre de villes ont indiqué à la mission que le fait que l'EPCI ait un régime indemnitaire supérieur était un frein à la mutualisation, notamment à la mise en place de services communs depuis la loi MAPTAM. S'il est compréhensible de donner des garanties de maintien de rémunération aux agents, il est moins évident qu'ils bénéficient d'une hausse de régime indemnitaire du seul fait de leur transfert. Pour éviter le coût automatique des mutualisations, la mission propose de supprimer des articles L.5211-4-1, L.5211-4-2 et L.5111-7 du CGCT le terme « s'ils y ont intérêt ». La négociation plus globale recommandée supra sera l'occasion de discuter de la convergence des politiques de ressources humaines.

Recommandation 6 : 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.

Comme évoqué supra, le droit garantit le maintien de leur régime indemnitaire aux agents transférés, mais rien à ce jour n'impose une harmonisation de ce régime indemnitaire entre agents transférés et agents nouvellement recrutés par l'EPCI, soumis au régime indemnitaire de ce dernier.

Pour autant, les transferts et mise à disposition de personnel entraînent une comparaison des régimes indemnитaires entre agents au sein d'un même service et entre les communes et l'EPCI. Il est dès lors socialement difficile d'assumer de façon pérenne ces différences, surtout si elles concernent un nombre important d'agents sur des fonctions parfaitement comparables. De plus, cela conduit les services RH à gérer autant de régimes indemnitaire que de communes, régimes qui ne sont pas toujours parfaitement lisibles, et qui se trouvent figés dans le temps.

Ces difficultés tant sociales que de gestion, ont majoritairement conduit les EPCI à s'aligner sur la commune centre ou vice-versa. A titre d'exemple, la délibération d'une communauté d'agglomération estime à 60 000 € l'harmonisation du régime indemnitaire des 134 agents de la petite enfance transférés. Dans une communauté urbaine, l'harmonisation des régimes indemnitaire de la catégorie C réalisée en quatre ans et qui a touché plus de 4 300 agents a été chiffré à 2,1 M€. À Lyon, en 2008, une étude d'opportunité a abouti à une estimation de 8 M€ pour harmoniser les régimes indemnitaire. Actuellement, le refus d'aligner le régime indemnitaire des agents du conseil général sur celui du grand Lyon dans le cadre de la création de la métropole au 1^{er} janvier 2015 se fonde sur une estimation de surcoût à 20 M€.

Les EPCI ont parfois tenté de diminuer cet impact de plusieurs façons :

- ◆ refus d'alignement ;
- ◆ alignement pour une majorité des effectifs mais maintien de différences pour des cadres d'emplois avec peu d'effectifs ou quand les différences étaient trop importantes ;
- ◆ lissage sur plusieurs années.

Outre l'alignement du régime indemnitaire, d'autres avantages peuvent être harmonisés : attribution (ou montant de participation) de tickets restaurant, action sociale, participation à la protection sociale complémentaire. À Nice, lors de la mutualisation des services fonctionnels à compter du 1^{er} janvier 2010, les principales différences entre les agents de la ville et de la communauté résidaient dans la protection sociale complémentaire et l'attribution de tickets restaurant, la communauté a estimé à 2 000 € annuel le surcoût de chaque agent transféré. À Dôle, l'harmonisation de l'action sociale (extension du bénéfice du comité d'action sociale de la ville au personnel de l'EPCI et adhésion à un comité national) a coûté 32 000 € (pour une masse salariale des deux entités de l'ordre de 20 M€).

Au final, l'effet sur l'évolution de la masse salariale est plus qu'incertain. Si la communauté urbaine de Toulouse n'a pas créé un nombre important de postes, l'harmonisation des conditions d'emploi et notamment le régime indemnitaire a eu un surcoût quasiment équivalent à la non-dépense estimée.

Les réponses des communes au questionnaire de la mission illustrent bien ce constat : sur 442 communes répondantes, 299 attendent des baisses de coûts de la mutualisation, et parmi elles 113 considèrent qu'elles passent, entre autres, par des réductions de dépenses de personnel. *A contrario*, 180 communes sur les 442 considèrent que la mutualisation entraîne une hausse de la masse salariale (soit 40,7 %).

3.2. Des gains notables en matière de qualité de gestion des ressources humaines

La mutualisation est souvent une opportunité pour améliorer la gestion des ressources humaines, notamment dans les communautés de communes qui regroupent des personnels autrefois très isolés dans les communes.

Les avantages identifiés par la mission lors de ses déplacements sont nombreux :

- ◆ une meilleure continuité du service public par la constitution de services plus nombreux qui permettent de gérer le remplacement des absences, voir d'identifier une « équipe volante » ;
- ◆ une professionnalisation des agents, souvent très polyvalents dans les petites communes et qui – par la mutualisation – peuvent se spécialiser ;
- ◆ l'élaboration d'un plan de formation intercommunal (en général inexistant avant), à l'appui d'un partenariat avec le CNFPT, la mutualisation des besoins de formation permet en outre bien souvent d'organiser des stages sur place et de renforcer l'accès à la formation ;

Annexe VI

- ◆ le développement des possibilités de mobilité et de reclassement à l'échelle d'un territoire ;
- ◆ un moindre isolement des agents (par la constitution d'un réseau de secrétaires de mairie par exemple et le recours à l'expertise juridique et comptable de l'EPCI) et le renforcement de leur encadrement (de nombreuses communautés de communes ont ainsi identifié des postes d'encadrement dans les services techniques) ;
- ◆ l'amélioration des conditions de travail (outils, vêtements, politique d'hygiène et sécurité), une communauté de communes rencontrée à ainsi, avec le centre de gestion, élaboré un document unique avec l'ensemble des communes ;
- ◆ l'ouverture de possibilités de mobilité et de perspectives professionnelles (l'EPCI permettant de dépasser les seuils démographiques définis par le statut pour la création de certains cadres d'emplois ou grades et offrant plus de postes d'encadrement) ;
- ◆ le renforcement de l'attractivité des postes notamment en zone rurale mais aussi dans le secteur médico-social où l'existence d'une structure plus solide, d'autres professionnels est importante.

D'une manière générale, l'intercommunalité en zone rurale permet d'identifier une fonction ressources humaines, de la professionnaliser et donc d'améliorer sa gestion.

Dans les territoires les plus avancés, on voit émerger une démarche de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences partagée : il s'agit d'identifier les compétences et spécialité des agents des communes et de l'EPCI et les prochains départs en retraite pour conduire un schéma de mutualisation sur la base de ce diagnostic. Dans ce cadre, les centres de gestion ont un rôle à jouer pour accompagner les collectivités dans la démarche.

Recommandation 7: 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.

En conclusion, les élus et directeurs généraux interrogés considèrent qu'une mutualisation est réussie quand elle réunit plusieurs conditions :

- ◆ une volonté politique claire, un projet lisible, cohérent qui permet de donner du sens et explicite le sens de la démarche ;
- ◆ une anticipation du projet et une conduite de ce projet qui associe à part égale les communes et l'EPCI ;
- ◆ la mise en place d'une organisation cible lisible (organigramme unique, clarté de la chaîne hiérarchique...) et un travail sur la construction d'une culture commune et l'harmonisation des procédures ;
- ◆ un accompagnement des personnels et un dialogue permanent avec leurs représentants ;
- ◆ une harmonisation des conditions d'emplois et des réponses précises aux inquiétudes des agents ;
- ◆ un suivi de la mutualisation dans le temps.

ANNEXE VII

**Extraits du rapport SGMAP / Ernst&Young
relatif aux mutualisations dans quatre
domaines d'activités**



Secrétariat général
pour la **modernisation**
de l'**action** publique
www.modernisation.gouv.fr

EPP-MAP Mutualisation au sein du bloc communal

Restitution des quatre ateliers thématiques

Octobre 2014

|

SOMMAIRE

Rappel de la commande	3
Liste des contributeurs de la mission d'appui SGMAP	3
1 ANALYSE DES PRATIQUES DE MUTUALISATION DANS LA FONCTION ACHATS	4
1.1 Les contours de la mutualisation de la fonction.....	4
1.2 Les objectifs poursuivis	5
1.3 Le périmètre potentiel de la mutualisation	5
1.4 Les freins et les obstacles rencontrés	8
1.5 Les résultats et les gains.....	9
1.6 Les leviers d'amélioration	10
1.7 Les facteurs-clés de succès.....	11
1.8 Maturation d'une mutualisation des achats	12
1.9 Démarche	12
1.10 Outils et méthodes	13
1.11 Conclusions sur la thématique Achats.....	14
2 ANALYSE DES PRATIQUES DE MUTUALISATION DANS LA FONCTION SYSTEMES D'INFORMATION	16
2.1 Les contours de la mutualisation de la fonction.....	16
2.2 Les objectifs poursuivis	16
2.3 Le périmètre potentiel de la mutualisation	17
2.4 Les freins et les obstacles rencontrés	19
2.5 Les résultats et les gains observés.....	21
2.6 Les leviers d'amélioration	22
2.7 Les facteurs-clés de succès.....	22
2.8 Maturation d'une mutualisation des SI	23
2.9 Démarche	23
2.10 Conclusions sur la thématique Systèmes d'information.....	26
3 ANALYSE DES PRATIQUES DE MUTUALISATION SUR LA COMPETENCE SERVICES SCOLAIRES	27
3.1 Les contours de la mutualisation de la fonction.....	27
3.2 Les objectifs poursuivis	27
3.3 Le périmètre potentiel de la mutualisation	28
3.4 Les freins et obstacles rencontrés	31
3.5 Les résultats et gains observés.....	32
3.6 Les leviers d'amélioration	33
3.7 Les facteurs clefs de succès.....	34
3.8 Exemple de démarche par segment mutualisable	35
3.9 Conclusions sur la thématique « Services scolaires »	38
4 ANALYSE DES PRATIQUES DE MUTUALISATION SUR LA COMPETENCE VOIRIE... 39	39
4.1 Les contours de la mutualisation de la fonction.....	39
4.2 Les objectifs poursuivis	40
4.3 Le périmètre potentiel de mutualisation	40

4.4 Les freins et obstacles rencontrés	42
4.5 Les résultats et gains.....	44
4.6 Les leviers d'amélioration	44
4.7 Les facteurs-clés de succès.....	44
4.8 Conclusions sur la thématique Voirie	48

Rappel de la commande

Afin de compléter ses travaux par une vision opérationnelle des pratiques de mutualisations, en particulier sur 4 thématiques précises (Achats, Systèmes d'information, services scolaires et Voirie), la Mission d'évaluation IGA/IGF a sollicité le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), afin d'organiser des groupes de travail permettant de recueillir des expériences terrain de mutualisation.

Le SGMAP a fonctionné en équipe intégrée avec le Cabinet EY. La composition de l'équipe d'appui SGMAP est présentée en annexe.

L'objectif de la mission d'appui SGMAP est de présenter un panorama des pratiques et plus précisément de :

- Déterminer le périmètre potentiel des mutualisations
- Cerner les gains issus des mutualisations et les qualifier par le recueil d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs
- Avoir une vision concrète des freins et leviers de mutualisation
- Trouver des pistes de solutions pratiques et/ ou juridiques
- Identifier les bonnes pratiques et facteurs clés de succès
- Élaborer les étapes d'une démarche de mutualisation réussie ainsi que les outils pratiques les plus utiles pour la mettre en œuvre

Le périmètre étudié est celui des mutualisations au sein **du bloc communal**, c'est-à-dire entre communes et EPCI d'une part, et entre les communes d'autre part. Pour préciser certains points ou apporter certaines perspectives utiles, l'étude présente cependant quelques exemples hors de ce cadre (mutualisations avec des collectivités d'un autre échelon, etc.).

Liste des contributeurs de la mission d'appui SGMAP

- François GOBILLARD, directeur de projet, SGMAP
- Déborah AUTHEMAN, chef de projet, SGMAP
- Céline FAIVRE, adjointe au chef de mission « Développement de l'administration numérique », SGMAP
- Nathalie VAN VLIET, associé secteur public, cabinet EY
- Sabrina LEBEL, senior manager, cabinet EY
- Laurent CHABOCHE, manager - expert SI, cabinet EY
- Julie CHEVALIER, manager - expert Achats publics, cabinet EY
- Marc JOUAN, senior consultant, cabinet EY
- Pauline LOGEAIS, consultante, cabinet EY

1 ANALYSE DES PRATIQUES DE MUTUALISATION DANS LA FONCTION ACHATS

1.1 Les contours de la mutualisation de la fonction

La mutualisation achats au sein du bloc communal peut s'entendre soit comme la **centralisation de la fonction achats** au sein d'un service unique (des étapes de sourcing des fournisseurs, expression de besoins, passation et exécution des marchés), ou **consister en la réalisation d'achats groupés / de masse** sur des segments d'achats communs à plusieurs collectivités (en groupements de commande).

Les participants présents au groupe de travail ont illustré la **diversité des cas de figure**, généralement corrélés à la taille de la collectivité, aux pratiques de l'intercommunalité, mais surtout à la maturité de la fonction achats :

- Commune de 114.000 habitants : le choix a été fait de travailler sur la fonction achats dans son ensemble, par une mutualisation entre les services de la Ville et le CCAS, en construisant un projet global, accompagné par un intervenant extérieur.
- EPCI de 25.000 habitants / 10 communes : l'EPCI a structuré son approche des achats progressivement, par la mise en place de groupements de commandes (voirie et SI), puis par la mise à disposition de services d'une expertise achat constituée au sein de la CC vers les communes membres.
- EPCI de 270.000 habitants / 22 communes : l'EPCI organise des groupements de commande « à géométrie variable » (entre les communes et la ville centre, entre communes hors ville centre) et sur des segments d'achats présentant un intérêt commun (SI, entretien des locaux, produits d'entretiens). Elle réfléchit à la constitution à terme d'un service commun.
- EPCI de 97.000 habitants / 27 communes : l'EPCI aborde progressivement la mutualisation en proposant dans un premier temps la mise à disposition de la cellule achats de l'EPCI aux plus petites communes. Ensuite des groupements de commande ont été lancés sur quelques segments d'achats, ainsi que l'adhésion de l'EPCI et de l'ensemble de ses communes à l'UGAP.
- EPCI de 60.000 habitants / 23 communes : l'EPCI a choisi de créer un service Marchés publics, chargé de mettre en place une procédure unique et sécurisée pour l'ensemble des membres et de coordonner les groupements d'achats à l'échelle du territoire et de coordonner. Pour autant, aucun agent n'a été transféré ou mis à disposition.

D'une manière générale, la **fondation achats est peu structurée et professionnalisée au sein du bloc communal**, et généralement plus développée dans les EPCI. L'organisation la plus courante est donc celle de « services acheteurs » constitués au sein de directions opérationnelles à vocation technique dans de grandes collectivités (routes et voiries, collèges et lycées, par exemple, au sein de Conseils régionaux et généraux) et sur une période plus récente au sein de quelques collectivités importantes ou ayant repris des compétences départementales sur leur territoire (Communautés Urbaines).

La mutualisation s'exerce ainsi plutôt de façon descendante par partage / apport d'**une ingénierie fonctionnelle (achats et marchés)** que les communes n'ont pas constituée. Il est à noter toutefois que la fonction achat est la plupart du temps assimilée à une direction « Commande publique » voire « Marchés publics », ce qui n'est pas sans influence sur les compétences existantes au sein de ces services, plus souvent axées sur les marchés et leur passation que sur la démarche d'achats.

1.2 Les objectifs poursuivis

D'une façon générale, l'intérêt économique est une des principales motivations de la démarche. Celui-ci est effectivement significatif dans le cas d'une massification significative des achats. Aussi, beaucoup de mutualisations d'achats peuvent s'opérer sur des périmètres territoriaux variables : interdépartementaux, régionaux, voire nationaux (via l'UGAP). Quelques exemples illustrent cette approche :

- Dans une région, un portail dédié permet aux 3500 entités publiques du territoire l'accès aux outils informatiques de dématérialisation des marchés publics.
- Quatre conseils généraux ont constitué une centrale d'achat sous la forme d'un groupement d'intérêt public destiné à favoriser la mutualisation de l'achat public.

Au sein du groupe de travail, un EPCI de 97.000 habitants / 27 communes a fait le choix de faire adhérer l'EPCI et l'ensemble de ses communes à l'UGAP dans la perspective de mieux négocier, et ceci notamment au bénéfice des plus petites communes, des contrats (flotte de véhicules et gaz en l'espèce).

1.3 Le périmètre potentiel de la mutualisation

Mutualisation de tout ou partie de la « Fonction achats »

La mutualisation de la fonction achats et de la commande publique peut couvrir tout ou partie des **processus de l'acte d'achat**, de la définition de la politique, en passant par le pilotage, jusqu'au suivi de l'exécution des marchés. **Ces étapes** ont intérêt à être mutualisées pour espérer un effet levier sur l'efficacité de la conduite des marchés et un gain économique.

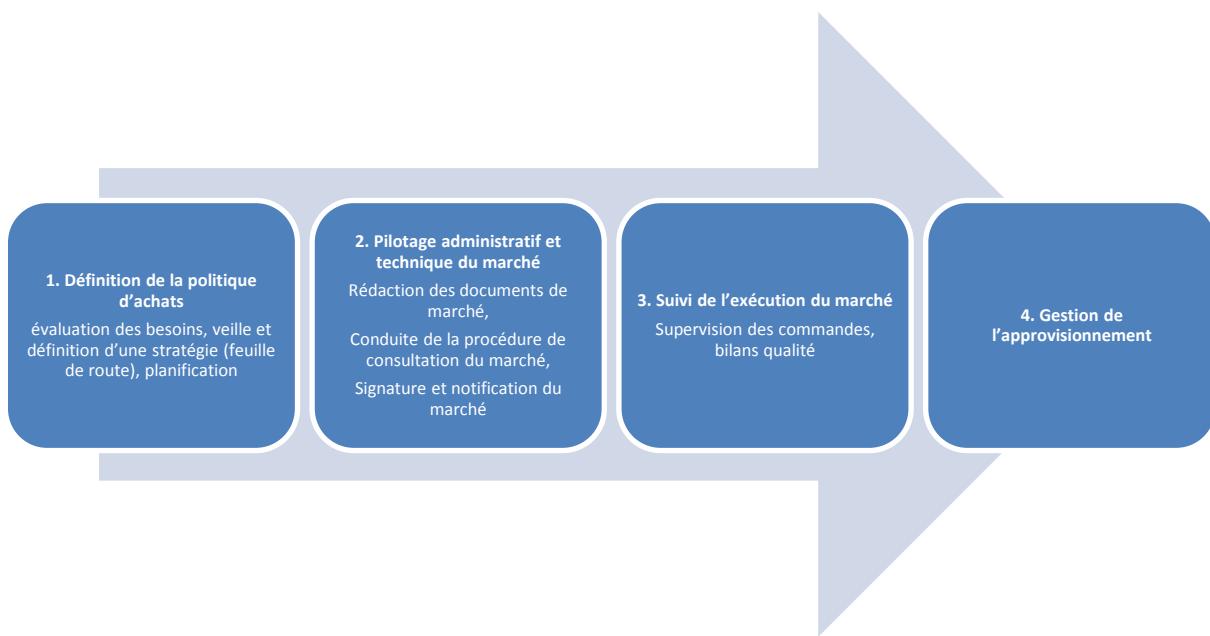
- EPCI de 25.000 habitants / 10 communes : la cellule achats placée au sein de l'EPCI assure l'ensemble des actes de gestion liés à l'achat pour le compte de ses communes membres, en utilisant divers vecteurs réglementaires. Dans le cas des systèmes d'information il s'agit d'une mise à disposition de services pour passer les achats de matériels. Dans le cas de la voirie, une convention de mise à disposition a été signée pour les matériels mais aussi pour la mutualisation des compétences techniques des agents, incluant une participation financière des communes membres.
- Commune de 114.000 habitants : l'intervention méthodologique d'un cabinet externe a permis d'aborder de manière systémique l'ensemble du processus d'achat, ce qui a abouti à la création en transverse des services acheteurs de postes de personnels dédiés au pilotage des marchés. La fonction achats existe donc de manière transverse au sein des services municipaux.
- EPCI de 270.000 habitants / 22 communes : autour de la mise en place des groupements de commande, un suivi d'un bout à l'autre de la chaîne des achats s'est constitué de fait, et suscite une réflexion qui devrait aboutir à la création d'un service commun au niveau de l'EPCI et à disposition des communes.

L'analyse du périmètre de la fonction susceptible d'être mutualisée se répartit entre deux éléments constitutifs distincts : d'une part les processus clefs qui constituent l'exercice de la fonction, et d'autre part la définition des domaines d'achats (familles d'achat) permettant la massification.

Analyse de la fonction Achats par processus :

Le groupe de travail s'est accordé sur les **4 processus constitutifs** de la fonction achats.

Figure 1: Macro-processus de la fonction achats



(Source : *Groupe de travail Achats*)

Ces processus ont tous vocation à faire l'objet de mutualisation au sein du bloc communal, même si certains éléments de mutualisation présentent un **caractère plus critique que d'autres**.

- La définition d'une politique d'achats mutualisée est particulièrement complexe, au regard de la faible structuration générale de la fonction, mais aussi du caractère stratégique des questions d'achats au sein des collectivités locales, ce qui rend toute discussion et consensus sur ces sujets extrêmement lourd à obtenir et chronophage.
- Le pilotage administratif et technique des marchés est un sujet de mutualisation déjà communément traité au sein du bloc communal, via les groupements de commande notamment, qui ont permis de créer des liens entre communes, et surtout entre l'EPCI et les communes ou entre la ville centre et les communes. L'apport d'expertise très concret auprès de aux petites communes en matière d'ingénierie et de passation de marchés permet une mutualisation consensuelle.
- Le suivi et l'exécution du marché se corrélatent naturellement à la mise en œuvre de la politique achats, et représentent une étape critique, puisqu'il s'agit de vérifier au fil de l'eau que sont respectés les principes d'achats définis en amont, au moment de leur exécution. La multitude d'acteurs et d'acheteurs intervenant dans ce processus rendent la mutualisation peu aisée, la tentation étant forte pour les uns et les autres de conserver des habitudes de consommation et d'achats.

Analyse de la fonction Achats par familles d'achats :

Dans le cadre du groupe de travail, les participants ont défini le périmètre des familles d'achats qui peuvent faire l'objet d'une mutualisation de façon prioritaire au sein du bloc communal :

- Marchés informatiques, internet
- Téléphonie
- Fournitures courantes (bureau, consommables, pièces détachées, bâtiment, imprimerie)

- Formations
- Prestations intellectuelles
- Services (maintenance bâtiments, entretien, gardiennage)
- Energie (gaz, éclairage public, ...)

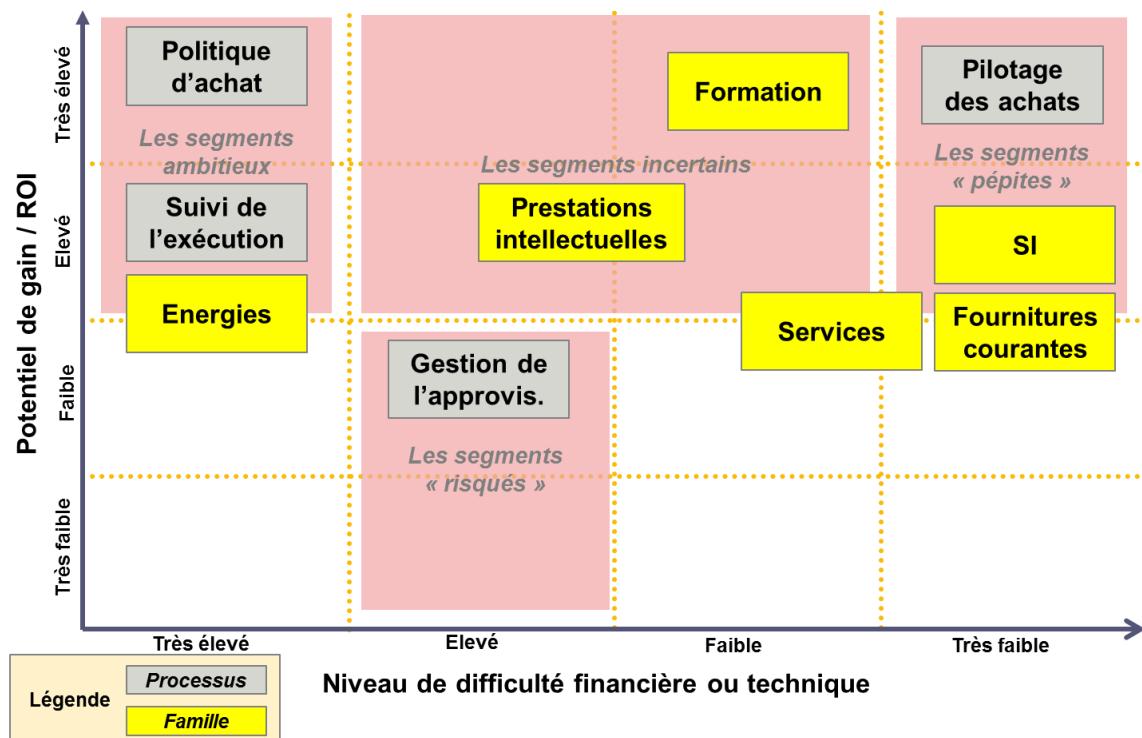
Synthèse des opportunités de mutualisation hiérarchisées par le groupe de travail

Le groupe de travail a été sollicité afin de hiérarchiser, au regard des expériences des différents participants et de leur pratique professionnelle, les segments de mutualisation des achats au sein du bloc communal, tant au niveau des processus que des familles d'achats.

Les segments de mutualisation se partagent sur la matrice **en quatre grandes catégories**, au croisement de deux critères d'arbitrage, le potentiel de gain estimé à la mise en œuvre de cette mutualisation d'une part, et le niveau de difficulté (organisationnel, financier ou technique) de mise en œuvre d'autre part.

- **Les segments “pépites”** (sujets de mutualisation ne présentant pas de grande difficulté de mise en œuvre et susceptibles d'engendrer des gains significatifs) :
 - **Processus de pilotage des achats** : du point de vue des acteurs, il existe d'ores et déjà une pratique de mutualisation du pilotage des achats publics, notamment au travers de groupements de commande. Elle apporte de véritables gains en termes d'efficacité de passation et suivi des marchés d'achats, en particulier pour les petites communes, qui bénéficient ainsi d'une expertise qu'ils ne peuvent acquérir en propre, et qui sécurise les marchés et leur exécution.
 - **Famille d'achats** de systèmes d'information, de fournitures courantes et de services. Ce sont les familles d'achats sur lesquels des mutualisations ont souvent déjà eu cours.
- **Les segments “ambitieux”** (sujets de mutualisation présentant une certaine difficulté de mise en œuvre, mais susceptibles d'engendrer des gains significatifs) :
 - **Processus d'élaboration de la politique d'achat** : compte tenu de la faible maturité de la fonction achats au sein du bloc communal, la définition d'une politique d'achats mutualisée apparaît comme le préalable à toute démarche de mutualisation. Cependant, les conditions à réunir pour y parvenir (existence d'une volonté politique commune, capacité à déployer une expertise achats) représentent autant de contraintes fortes à la mise en œuvre.
 - **Processus de suivi de l'exécution** : sa mutualisation apparaît comme indispensable pour espérer un retour sur investissement des achats passés en groupement de commande. Cependant, d'un point de vue organisationnel, les communes acceptent difficilement de « perdre la main » sur le suivi de l'exécution de leurs marchés.
 - **Famille d'achats** d'énergie.
- **Les segments “incertains” et “risqués”** (sujets de mutualisation ne faisant l'objet d'une analyse consensuelle des acteurs rencontrés, tant en termes de difficulté de réalisation de la mutualisation que d'estimation des gains potentiels) :
 - Processus de gestion de l'approvisionnement
 - **Famille d'achats** formation et prestations intellectuelles.

Figure 2 : Matrice de hiérarchisation des segments



(Source : Groupe de travail Achats)

1.4 Les freins et les obstacles rencontrés

La mutualisation des achats nécessite **l'élaboration d'une politique d'achats commune**, modifiant donc les pratiques d'achats, et imposant la renonciation à certains achats en propre par les communes, ce qui constitue un frein important à son acceptabilité. Un frein majeur réside donc dans **la difficulté de concerter et trouver un point d'accord sur des spécifications techniques communes** et partagées

- **Commune de 114.000 habitants** : il a été très complexe, y compris à l'échelle de la ville, de faire changer les habitudes de consommations et d'achats des utilisateurs, notamment s'agissant des achats hors marchés (de fournitures et services courants). Il a été ainsi nécessaire de faire intervenir fortement les élus et surtout la Direction Générale afin de faire admettre les changements des modes de consommation.
- **EPCI de 270.000 habitants / 22 communes** : les services opérationnels (services techniques, services scolaires) ne sont pas très volontaires pour mutualiser leurs achats. La définition commune en amont des besoins (afin de bien organiser les groupements de commande) a exigé un temps significatif en amont (près d'un an sur certaines fonctions).
- **EPCI de 97.000 habitants / 27 communes** : les communes sont hostiles à l'adhésion à l'UGAP, par crainte d'un manque de souplesse dans les démarches d'achats, et « l'impossibilité de choisir son matériel ». Certains métiers sont très sensibles aux achats, comme par exemple les services scolaires, très souvent cités en illustration de services « rétifs » à des achats mutualisés.

- **EPCI de 25.000 habitants / 10 communes** : la phase de concertation pour aboutir à une démarche de groupement de commande a demandé 6 mois, délai imputable aux contraires administratives mais également aux temps d'échanges nécessaires pour que les communes aboutissent à un consensus.

Au final, les freins et obstacles rencontrés par les participants du groupe de travail relèvent de quatre grandes catégories : freins politiques, freins techniques et organisationnels, freins juridiques et freins financiers.

Freins politiques :

L'absence d'une **volonté politique forte** et / ou d'un portage commun pour engager la démarche et la pérenniser peuvent s'avérer bloquante pour la mutualisation des achats.

Par ailleurs, les pratiques historiques de certaines communes de collaboration avec certaines entreprises locales peuvent constituer un frein à la mise en place de démarches de mutualisation.

Freins techniques et politiques

La **faible professionnalisation** de la fonction achats dans les collectivités locales et le manque de ressources dédiées constitue par ailleurs un frein majeur à la mutualisation des achats.

Par ailleurs, les services - décisionnels et opérationnels - des collectivités concernées par la démarche peuvent résister à la mutualisation, par **crainte de perdre leur autonomie d'achats**.

Le groupe de travail a également déploré les **délais de mise en œuvre des procédures** de mutualisation - et notamment les groupements de commandes - qui minorent l'intérêt à mutualiser pour les services concernés : délais de conventionnement, complexité du marché...

Freins juridiques

L'**absence de véhicule juridique alternatif** pour la mutualisation des achats - en dehors des groupements de commande et des centrales d'achats - est déplorée, y compris par les services achats qui sont eux-mêmes mutualisés.

Plus particulièrement, le **cadre juridique des groupements de commande est jugé particulièrement contraignant** et donc peu attractif : l'entrée et la sortie de communes membres est difficile à gérer, les commandes doivent faire l'objet d'une délibération systématique de la part des assemblées (conseil communautaire et / ou conseils municipaux).

Frein juridique

La **difficulté à démontrer et objectiver l'effet de levier** de la mutualisation sur les gains financiers et / ou les économies d'échelle constituent enfin un frein indirect à la mise en place de nouvelles démarches de mutualisation.

1.5 Les résultats et les gains

Les gains possibles liés à la mutualisation des achats apparaissent principalement sur deux aspects : l'apport d'ingénierie d'une part, et la massification d'achats.

Gains qualitatifs :

L'apport d'ingénierie d'achats, **la prise en charge de processus administratifs** souvent lourds (passation de marchés et organisation des 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 soient passés collectivement.

- **Commune de 114.000 habitants** : la pratique des groupements de commande a permis de capitaliser sur l'expérience collective, et a ainsi permis de faire des préconisations et améliorer les marchés suivants, permettant la construction progressive d'une politique d'achats.

Gains quantitatifs :

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

« Une mutualisation des achats est 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 (groupements de commande)

- **EPCI de 25.000 habitants / 10 communes** : le groupement de commande a bien fonctionné, les communes membres ayant pu apprécier la valeur ajoutée de l'EPCI au travers de son expertise technique et de la sécurité juridique atteinte.
- **EPCI de 60.000 habitants / 23 communes** : Des économies pouvant aller jusqu'à 30% par rapport aux contrats précédents passés hors groupement ont été observées et jusqu'à 75% pour les groupements relatifs à la maintenance des ascenseurs et à la téléphonie mobile.

Le calcul des gains liés à la massification des achats de manière générale reste complexe, que ce soit dans le secteur privé comme dans le secteur public. Souvent les gains espérés (et réalisés) sont également relativement modestes.

1.6 Les leviers d'amélioration

La complexité et la lourdeur du cadre légal et réglementaire du groupement de commande appellent de la part de tous les acteurs de l'achat et de la commande publique un souhait ardent de **simplification et assouplissement des règles** régissant les groupements de commande : assouplissement des entrées et sorties, modification de l'obligation de délibération.

- **EPCI de 270.000 habitants / 22 communes** : les conventions de groupement passées par l'EPCI ont gagné en souplesse au travers de la mise en place de conventions plus généralistes et plus pérennes. Toutefois, il reste le frein aujourd'hui insurmontable d'un point de vue réglementaire de l'intégration ou du retrait de communes membres en cours d'exécution de la convention de groupement.

1.7 Les facteurs-clés de succès

Le groupe de travail a identifié les facteurs-clés de succès suivants :

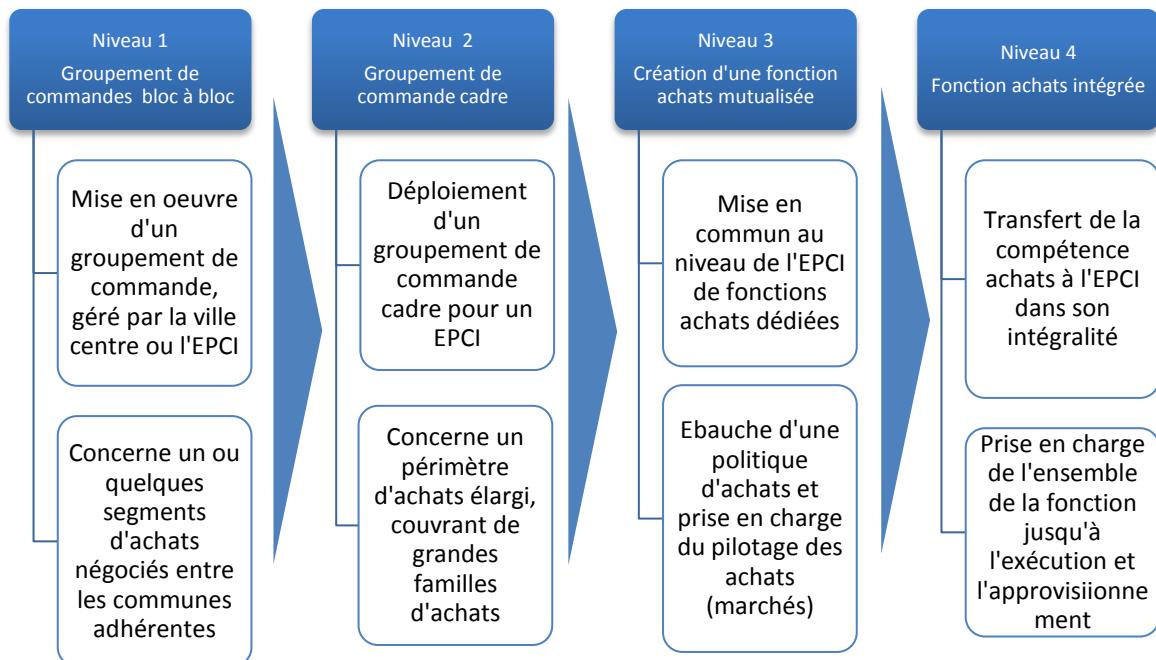
Facteurs clefs de succès

- ▶ Stratégie de mutualisation doit couvrir l'ensemble du périmètre d'achats pour avoir un effet de levier réel
- ▶ S'assurer de l'engagement et du portage de la politique par les parties prenantes :
 - ▶ Charte des achats
 - ▶ Validation de procédures communes
- ▶ Pour les EPCI sans ville centre : mutualisation descendante (prise en charge par la ville centre)
- ▶ Création d'un réseau d'acheteurs et / ou mise en place d'un référent achats mutualisé par famille d'achats, travaillant en réseau et avec l'ensemble des communes adhérentes
- ▶ (Alternative au groupement d'achat : mise à disposition de biens communautaires / prêt aux communes en fonction de clefs de répartition > possible pour les investissements)

1.8 Maturation d'une mutualisation des achats

Au sein du bloc communal, la mutualisation des achats peut suivre un cheminement progressif illustré par les 4 niveaux ci-dessous :

Figure 3 : processus-type de maturation d'une mutualisation des achats



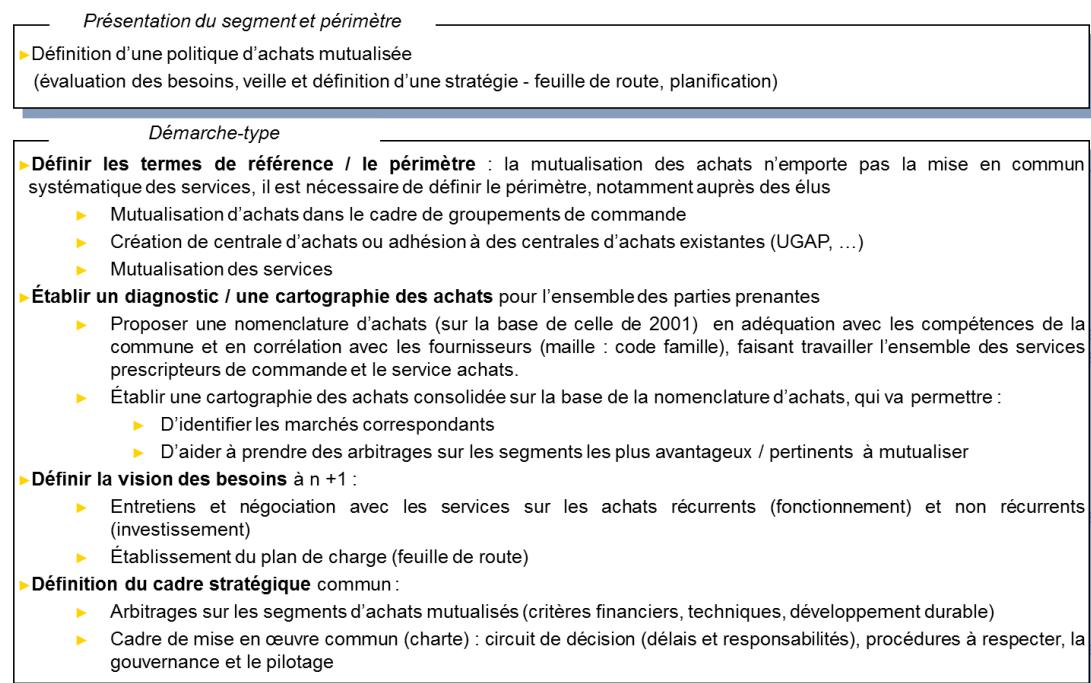
Source : analyse EY

D'un point de vue opérationnel et en termes de retours d'expérience, la plupart des cas rencontrés au sein du bloc communal se situent entre les niveaux 2 et 3, alors que le niveau d'intégration 4 ne se rencontre que dans le cas de quelques communes ayant fortement structuré la fonction achats au sein de leur collectivité.

1.9 Démarche

Le choix du groupe de travail a été de décrire précisément le chemin à parcourir afin de définir une politique d'achats mutualisée, partant du constat que s'agissant de la fonction achats, son faible niveau de maturité au sein du bloc communal requérirait une réflexion d'ensemble, depuis l'évaluation des besoins jusqu'à la feuille de route.

Figure 4 : Démarche type proposée par le groupe de travail pour la mise en œuvre d'une mutualisation



Source : Groupe de travail Achats

1.10 Outils et méthodes

Le groupe de travail a identifié un certain nombre d'outils et méthodes propres à la fonction achats, dont il existe un certain nombre d'exemples et d'usages au sein du bloc communal, qu'il conviendrait de développer et mettre à disposition pour faciliter la professionnalisation de la fonction et sa mutualisation.

• Nomenclature d'achats

Nous avons cité précédemment, s'agissant de la définition du périmètre de mutualisation des achats au sein du bloc communal, l'existence de nomenclatures d'achats génériques comme NADEGE, qui permettent de classifier les grandes familles d'achats. Elles sont développées par des communes ayant déployé une fonction achats intégrée, comme par exemple la direction achats de la Ville de Paris, constituée en 2009.

• Cartographie d'achats

La cartographie est l'outil fondateur de la définition d'une politique d'achat, en ce qu'elle permet de mettre à plat le périmètre des achats pouvant entrer dans le champ de la mutualisation, par l'analyse du portefeuille d'achats existant au sein de la collectivité. Peu de collectivités au sein du bloc communal se sont prêtées à ce jour à l'exercice de manière orthodoxe.

En termes de méthode, comme le rappelle Acheteurs Publics, la cartographie s'établit sur la base de l'analyse d'un certain nombre de données :

- Données générales : nombre de marchés total (évolution sur 3 ans), volumétrie globale (évolution sur 3 ans), typologie de procédures utilisées (marché à procédure adaptée, appel d'offre, etc...), typologie de formes contractuelles (accord cadre, marché à bons de commande, marché forfaitaire, etc...), nombre de stratégies achats mises en œuvre, gains achats réalisés, pareto services/entités, etc...

- Données segments achats : Pareto segments global, nombre de marchés par segments, marchés transverses/mutualisés par segment, pareto marchés
- Données fournisseurs : Pareto fournisseurs global, sur les principaux segments, analyse détaillée sur ses principaux fournisseurs, analyse des groupements, sous-traitants, PME
- Données entités : pareto montant de dépense par service, pareto segment achats par service, pareto fournisseurs par services nombre de marchés par service, nombre de fournisseurs par services

- **Plan de charge / feuille de route et cadre stratégique**

La constitution d'une feuille de route est une étape classique de la constitution de la stratégie de n'importe quelle politique, quel que soit son secteur d'exercice. Dans le cas de la politique d'achats, il s'agit de pouvoir établir le cadre de référence dans lequel va s'inscrire la dite politique et s'appliquer aux acheteurs. Là encore, si la démarche méthodologique est appelée des vœux par les acteurs de l'achat local, il existe peu d'illustrations de son déploiement effectif dans des communes ou EPCI.

- **Guide de procédures**

Les guides de procédures en matière d'achats apportent un niveau supplémentaire de structuration de la fonction achats, en décrivant les processus afférents à la réalisation des achats, et par là même souvent aux procédures de passation et de suivi des marchés publics, qui sont fortement liés.

Là encore, les exemples concrets d'élaboration de guide de procédures achat sont embryonnaires ou inexistant au sein du bloc communal.

- **Référentiel d'évaluation / d'indicateurs de suivi et de résultats**

Les acteurs soulignent dans leur ensemble la nécessité de doter la stratégie d'achats d'un cadre d'évaluation et de suivi de celle-ci, via un système d'indicateurs, afin d'être en capacité de mesurer concrètement les effets et les gains de la mise en œuvre de la dite stratégie. Toutefois, ici encore, peu de pratiques illustrent la mise en œuvre de ce type d'outils au niveau du bloc communal.

1.11 Conclusions sur la thématique Achats

Les travaux du groupe de travail, ainsi que l'expérience de l'accompagnement de démarches Achats au sein du bloc communal mettent donc en évidence :

- Une **opportunité certaine** tant pour permettre une **professionnalisation de l'achat** que pour réaliser des **économies liées à la massification**, et à l'amélioration de la mise en œuvre des processus achats (à distinguer des processus « Commande publique », davantage orientés sur la sécurisation des marchés que sur l'achat, tels qu'on les observe le plus souvent dans le bloc intercommunal),
- Une **faible maturité de la fonction** dans le paysage actuel des communes et des EPCI, qui pourrait être propice à son développement dans une logique immédiate de mise en commun de moyens ; les efforts mis en œuvre par un échelon gagneraient en effet à être immédiatement envisagés pour le compte d'un ensemble plus vaste, même si ce partage rend la démarche plus compliquée,
- Une **difficulté à rassembler les acteurs sur la définition d'une stratégie d'achats commune et partagée**, l'achat demeurant souvent une préoccupation des élus locaux,

dans la mesure où il peut contribuer au développement économique des territoires. Cette difficulté se double des réticences des acteurs opérationnels à l'origine des expressions de besoins à homogénéiser les spécifications techniques des achats,

- Des **gains potentiels certains** existent en cas de massification significative des achats, sans toutefois qu'ils puissent être exprimés de façon générale. L'approche est à réaliser par familles d'achats, lesquelles sont extrêmement variées au sein du bloc communal,
- Une **simplification souhaitée de la part des acteurs en matière de mise en œuvre de groupements de commandes**, de manière à donner de la souplesse aux évolutions potentielles des groupements : gestion de l'entrée et/ou sortie d'un nouveau membre du groupement et obligation de délibération.

2 ANALYSE DES PRATIQUES DE MUTUALISATION DANS LA FONCTION SYSTEMES D'INFORMATION

2.1 Les contours de la mutualisation de la fonction

La mutualisation des systèmes d'information au sein du bloc communal peut prendre diverses formes : mise en place de groupements d'achats, notamment pour les applications, le matériel informatique et la téléphonie, mise à disposition des services de la DSi d'une collectivité (EPCI ou ville-centre), création d'un service commun (DSi intégrée).

La plupart des participants présents au groupe de travail ont fait le choix d'une **DSI intégrée**, qui constitue la forme de mutualisation la plus aboutie pour les SI. Elle peut concerner dans un premier temps uniquement **l'EPCI et sa ville-centre** pour être ensuite élargie à l'ensemble des communes membres de l'EPCI et peut s'inscrire dans une démarche de mutualisation plus globale, concernant l'ensemble des **fonctions support**.

- EPCI de 17 communes - 28 000 habitants : le choix a été fait de mutualiser l'ensemble des systèmes d'information entre l'EPCI et la ville-centre, par le biais d'une DSi intégrée.
- EPCI de 23 communes - 100 000 habitants : la démarche de mutualisation s'est traduite par la création d'un service commun à l'EPCI et deux communes membres (dont la ville la plus peuplée), couvrant l'ensemble des services d'une DSi. Une extension à d'autres communes est envisagée ensuite en fonction des résultats.
- EPCI de 14 communes - 14 000 habitants : le choix a été fait de créer un seul service SI pour l'ensemble des communes membres de l'EPCI.

Si un projet de DSi intégrée est la plupart du temps porté par l'EPCI, il peut également être porté par la **ville-centre**, en fonction de la maturité de SI des deux collectivités et/ou du poids de la ville-centre.

- Commune de 60 000 habitants - ville-centre d'un EPCI de 8 communes - 90 000 habitants : le Président de l'EPCI a souhaité mettre en place une DSi intégrée pour l'ensemble des communes membres. La ville-centre a recruté un Directeur des Systèmes d'information pour porter le projet.

2.2 Les objectifs poursuivis

Si la mutualisation des SI vise en premier lieu à **optimiser les moyens**, notamment humains, elle vise également à renforcer **l'efficacité et la qualité du service** rendu, grâce à une homogénéisation des pratiques et un recentrage des agents sur leurs compétences propres.

- EPCI de 17 communes - 28 000 habitants : le projet de mutualisation est le fruit d'une décision du Président, également maire de la ville-centre, de « ne pas avoir deux organisations similaires en parallèle ».
- EPCI de 14 communes - 14 000 habitants : les élus de l'EPCI ont fait le choix de la mutualisation afin de favoriser le recentrage des agents sur leurs métiers (secrétariat, comptabilité), de libérer du temps pour l'accueil du public et, in fine, de réaliser des économies sur la masse salariale (non remplacement des départs en retraite).

La mutualisation de la fonction SI permet également de reprendre la main sur un parc informatique parfois vieillissant, et d'harmoniser les équipements en vue de projets territoriaux de plus grande envergure (passage au très haut débit etc...)

Au-delà de ces objectifs premiers, la mutualisation des SI vise indirectement à **faciliter la mutualisation d'autres fonctions** puisqu'elle peut s'inscrire dans certains cas dans le cadre d'un projet de mutualisation plus global.

- EPCI de 17 communes – 28 000 habitants : le projet de DSU commune à l'EPCI et la ville-centre a été lancé dans le cadre d'une démarche de mutualisation concernant également la direction générale, le secrétariat général, les services techniques (marchés et aménagement), les finances, les ressources humaines, les moyens généraux, la communication et le sport
- EPCI de 14 communes - 14 000 habitants : outre les systèmes d'information, le projet de services communs à l'ensemble des communes concerne la comptabilité, la gestion des ressources humaines et les services techniques.
- EPCI de 8 communes - 90 000 habitants : l'EPCI a souhaité mutualiser les systèmes d'information en préalable à la mutualisation d'autres services à horizon 5 ans.

2.3 Le périmètre potentiel de la mutualisation

Cartographie de la fonction Systèmes d'information :

La fonction Systèmes d'information se décompose classiquement en 5 couches complémentaires les unes des autres, que le groupe de travail a validées.

Couches	Sous-ensembles associés
Pilotage du système d'information	<ul style="list-style-type: none"> • Stratégie SI • Gouvernance
Organisation	<ul style="list-style-type: none"> • Processus SI • Services SI proposés aux utilisateurs
Environnement de travail	<ul style="list-style-type: none"> • Poste de travail • Équipement de communication et de mobilité
Applications	<ul style="list-style-type: none"> • Services aux usagers • Applications métiers • Référentiels et décisionnels
Infrastructures	<ul style="list-style-type: none"> • Réseaux • Systèmes (serveurs, systèmes d'exploitation, bases de données...)

Périmètre des mutualisations observées :

La plupart des collectivités participant au groupe de travail ont fait le choix d'une DSU intégrée, intervenant de ce fait sur l'ensemble des 5 couches.

- EPCI de 17 communes - 28 000 habitants : le projet de mutualisation s'est accompagnée de la création d'un salle de serveurs de back-up (couche infrastructures), a permis la mise en place d'une messagerie unifiée (couche applicative) et a débouché sur un projet de schéma directeur des systèmes d'information (couche pilotage).

Synthèse des opportunités de mutualisation hiérarchisées par le groupe de travail

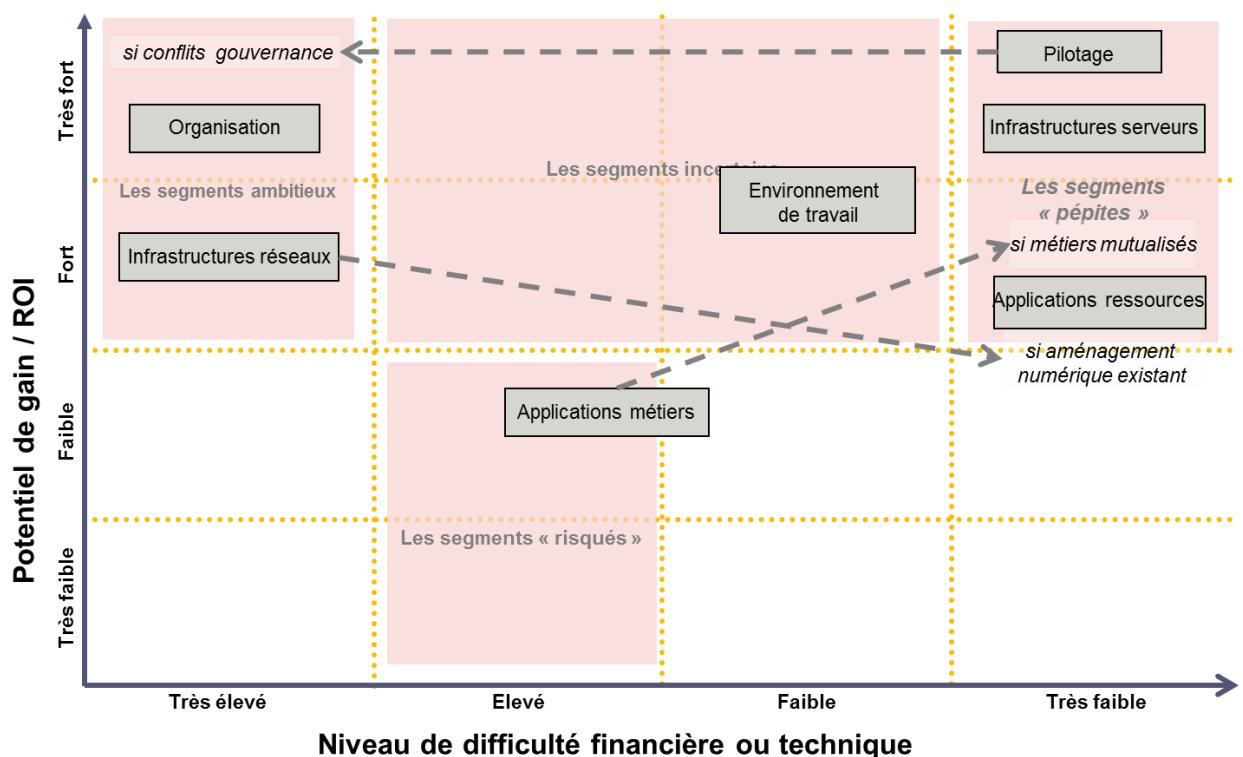
Le groupe de travail a été sollicité afin de hiérarchiser, au regard des expériences des différents participants et de leur pratique professionnelle, les 5 couches et leurs sous-ensembles.

Les segments de mutualisation se partagent sur la matrice **en quatre grandes catégories**, au croisement de deux critères d'arbitrage, le potentiel de gain estimé à la mise en œuvre de cette mutualisation d'une part, et le niveau de difficulté (organisationnel, financier ou technique) de mise en œuvre d'autre part.

- **Les segments “pépites”** (sujets de mutualisation ne présentant pas de grande difficulté de mise en œuvre et susceptibles d'engendrer des gains significatifs) constituent les champs prioritaires de mutualisation :
 - **Applications ressources** : la mutualisation des applications ressources permet de réaliser des économies d'échelles importantes sur les moyens matériels (achats groupés de licences, de prestations associées de maintenance, de formation, etc., permettant de négocier des tarifs plus intéressants auprès des éditeurs). Elle permet par ailleurs des gains rapides et visibles pour les utilisateurs, en matière de qualité de service (messagerie unifiée, etc...).
 - **Infrastructures serveurs** : la mutualisation des serveurs et des systèmes présente des gains importants, notamment en matière de sécurisation des données (redondance) et ne présente pas de difficulté technique, organisationnelle ou politique majeure.
 - **Pilotage des SI** : dès lors que les SI font l'objet d'un portage fort, au niveau politique comme au niveau technique, la mutualisation du pilotage présente des gains très élevés pour une mise en œuvre relativement aisée. Elle peut s'avérer beaucoup plus difficile à mettre en œuvre en cas d'absence de consensus sur la gouvernance.
- **Les segments “ambitieux”** (sujets de mutualisation présentant une certaine difficulté de mise en œuvre, mais susceptibles d'engendrer des gains significatifs) :
 - **Organisation des SI** : la mutualisation de l'organisation des SI présente des gains importants, puisqu'elle permet une harmonisation des processus - allant dans le sens d'une plus grande efficacité de service - et une optimisation des moyens humains. Elle est toutefois particulièrement complexe à mettre en œuvre car elle impose d'une part de faire des arbitrages entre centralisation et maintien d'un service de proximité d'une part et peut générer d'autre part des inquiétudes, notamment sur le plan social.
 - **Infrastructures réseaux** : la mutualisation des réseaux présente des gains importants en matière de qualité de service (échange de données facilité) mais est difficilement réalisable en l'absence d'aménagement numérique existant (fibre optique).

- **Les segments “incertains” et “risqués”** (sujets de mutualisation ne faisant pas l'objet d'une analyse consensuelle des acteurs rencontrés, tant en termes de difficulté de réalisation de la mutualisation que d'estimation des gains potentiels):
 - **Applications métiers** : la mutualisation des applications métiers est particulièrement délicate car elle nécessite un consensus sur la gouvernance des SI (qui décide : la DSI, les directions fonctionnelles et / ou opérationnelles ...) et n'a de sens que si d'autres fonctions et / ou des compétences sont mutualisées. Elle ne peut donc s'envisager que dans une démarche de mutualisation dépassant la seule question des SI. Elle peut générer dans ce cas des économies d'échelles importantes, notamment pour les applications nécessitant une licence par poste (et non par site).
 - **Environnement de travail**

Figure 5 : Matrice de hiérarchisation des segments de mutualisation



Source : groupe de travail SI

2.4 Les freins et les obstacles rencontrés

Les freins et obstacles rencontrés par les différents participants au groupe de travail relèvent de quatre catégories : freins humains, freins techniques et organisationnels, freins réglementaires et freins politiques.

Freins humains :

La mutualisation des systèmes d'information génère de **fortes inquiétudes auprès des agents** et une **résistance au changement**, au regard de l'impact qu'elle peut avoir sur

l'environnement de travail les pratiques et l'organisation interne. Les questions d'organigramme cristallisent les tensions.

- EPCI de 17 communes - 28 000 habitants : le projet de mutualisation a généré une certaine résistance au changement de la part des agents, avec une crainte de certains d'être rétrogradés dans la nouvelle organisation.
- EPCI de 23 communes - 100 000 habitants : la création d'une DSU intégrée a entraîné la cohabitation de personnels issus de 3 collectivités différentes avec 3 cultures différentes.

Freins techniques et organisationnels :

Le groupe de travail considère par ailleurs à l'unanimité que la **différence de maturité** des SI au sein du bloc communal constitue par ailleurs l'un des freins principaux à la mutualisation. Au sein d'un EPCI, les situations des communes peuvent être très hétérogènes - par exemple entre la ville-centre et les communes périphériques - aussi bien en matière de moyens humains (effectifs, compétences...), que de moyens matériels (outils, infrastructures, couverture haut débit...) et de processus. De façon générale, la mutualisation est plus difficile dans les communes rurales.

- EPCI de 23 communes - 100 000 habitants : au moment de la mutualisation, certaines communes de l'EPCI disposaient de moyens satisfaisants quand d'autres n'avaient pas accès à la fibre optique et avaient des logiciels n'ayant pas été maintenus depuis des années.
- EPCI de 14 communes - 14 000 habitants : la mutualisation a été obérée par l'absence de fibre optique sur le territoire et le fait que certaines communes disposent d'un débit très faible voire nul.

Le groupe de travail a par ailleurs déploré les incompréhensions techniques avec les **partenaires institutionnels** (centre de gestion, trésor public...), peu familiers avec les cas de mutualisation.

Freins réglementaires :

La **complexité, le manque de clarté et la rigidité du cadre réglementaire** constituent un frein majeur à la mutualisation au sein du bloc communal, que ce soit pour la mise à disposition de moyens que pour la création de services communs ou pour les groupements de commandes. Dans ce contexte, certains participants au groupe de travail considèrent que la solution choisie par leur collectivité est au minimum du « bricolage », dans le pire des cas « en limite de légalité ».

La mise à disposition de personnels suppose de mettre en place un conventionnement spécifique entre les parties prenantes, nécessitant la disponibilité de compétences juridiques dont ne disposent pas toutes les collectivités. De même, les différents véhicules de la mutualisation sont relativement peu connues des services de l'Etat (Trésor public, centres de gestion...), qui se retrouvent ainsi dans l'incapacité d'accompagner les démarches de mutualisation des collectivités.

S'ils sont tout à fait pertinents pour mutualiser les achats de certaines familles de produits et / ou services informatiques (suites logicielles et prestations associées notamment), les groupements de commandes nécessitent également des compétences juridiques pointues, dont ne disposent pas de nombreuses collectivités, notamment en milieu rural.

Freins politiques :

Les divergences entre élus peuvent enfin s'avérer dommageables pour un projet de mutualisation. En particulier, certaines communes périphériques peuvent voir la mutualisation comme une tentative de « cannibalisation » des moyens intercommunaux par la ville-centre.

- EPCI de 14 communes - 14 000 habitants : malgré un quasi-consensus autour du projet de mutualisation, la seule commune des 14 communes de l'agglomération hostile a freiné l'avancée du projet. Par ailleurs, l'installation de la DSi et des serveurs de l'EPCI dans des locaux de la ville-centre ont contribué à une méfiance de certaines petites communes vis-à-vis du projet.

2.5 Les résultats et les gains observés

Gains quantitatifs :

Si la mutualisation permet de réaliser des **économies d'échelles** - notamment pour les acquisitions de licences et pour le matériel - il est difficile de dégager des ordres de grandeur précis pour deux raisons : d'une part, les collectivités ayant engagé des démarches de mutualisation ne disposent pas toujours d'un recul suffisant pour mesurer les gains réalisés ; d'autre part, les économies réalisées dépendent du contexte propre à chaque démarche de mutualisation et ne sont pas toujours imputables à la seule mutualisation.

- EPCI de 10 communes - 60 000 habitants : le projet de mutualisation et l'évolution de l'organisation des services ont permis de réaliser des économies de 45% sur les copieurs d'étages.
- EPCI de 17 communes - 28 000 habitants : les économies d'échelles réalisées par la mutualisation sont très probables mais jugées difficiles à évaluer.

Le groupe de travail a d'ailleurs estimé que le retour sur investissement était délicat à évaluer dans la mesure où la plupart des indicateurs utilisés permettent de mesurer la **qualité de service** (temps de résolution des incidents...), plus que les économies.

Gains qualitatifs :

En tout état de cause, la mutualisation permet aux communes et aux intercommunalités de **mieux dépenser**, en particulier pour ce qui concerne les études et les prestations intellectuelles. La mutualisation contribue à une amélioration de la qualité du service en termes de sécurité, fiabilité, harmonisation des pratiques, professionnalisation de la fonction,...

- EPCI de 17 communes - 28 000 habitants : le projet de mutualisation a permis et de financer une salle de serveurs de back-up.
- EPCI de 23 communes - 100 000 habitants : la mutualisation est jugée bénéfique pour toutes les communes :
 - Elle a donné aux petites communes une taille critique pour mieux négocier leurs achats («Les petites communes ne se font plus plumer par les SSII ») ;
 - Elle permet à la ville-centre de « bénéficier d'une meilleure qualité de service à iso-budget ».
- EPCI de 14 communes - 14 000 habitants : la création d'une DSi intégrée a permis de donner à l'ensemble des communes du territoire à de nouveaux logiciels métiers et à des outils qu'elles n'auraient pu acquérir seules.

De façon plus spécifique, la mutualisation permet également de faciliter le passage des communes et des EPCI à la **dématérialisation**, permettant à terme aux collectivités concernées de réaliser indirectement des économies.

- EPCI de 14 communes - 14 000 habitants : la création d'une DSU intégrée a facilité le passage au protocole d'échanges standard PES V2

La mutualisation des systèmes d'information au sein du bloc communal contribue enfin à **l'intégration communautaire** puisqu'elle constitue une opportunité de mettre en place des instances pour fédérer / coordonner différents acteurs autour d'un sujet (par exemple pour le développement de l'usage du numérique sur le territoire) et qu'elle **facilite la mutualisation d'autres fonctions** support, notamment la comptabilité, les services techniques et les marchés publics.

- EPCI de 17 communes - 28 000 habitants : la création d'une DSU intégrée a « ouvert la porte » à l'élaboration d'un schéma directeur des systèmes d'information à l'échelle de l'intercommunalité.
- EPCI de 14 communes - 14 000 habitants : le bilan positif de la mutualisation a contribué à la décision des élus de mutualiser les fonctions comptabilité et RH.

2.6 Les leviers d'amélioration

Au regard du cadre réglementaire particulièrement contraignant et rigide, le groupe de travail propose d'envisager de faire des systèmes d'information une « compétence communautaire ».

Dans la mesure où la fonction « Systèmes d'information » ne peut pas être assimilée à une compétence au sens du CGCT, nous retenons que la position du groupe serait de contraindre les EPCI de développer une fonction SI unique au bénéfice de l'ensemble de ses membres. Ceci nécessiterait toutefois de quantifier avec lisibilité et clarté le coût de la fonction, sa répartition au sein de l'intercommunalité, et d'organiser les processus entre les acteurs de la DSU uniques, et les utilisateurs de l'EPCI et des communes.

2.7 Les facteurs-clés de succès

Une démarche de mutualisation des SI suppose une **volonté politique forte et partagée** de la part des élus communautaires et communaux de l'ensemble des collectivités concernées (directives uniques, orientations claires...). Au-delà de l'aspect politique, l'implication forte des **directions générales** s'est avérée décisive dans plusieurs cas, d'après les participants au groupe de travail.

- EPCI de 14 communes - 14 000 habitants : malgré un quasi-consensus autour du projet de mutualisation, la seule commune des 14 communes de l'agglomération hostile a freiné l'avancée du projet.

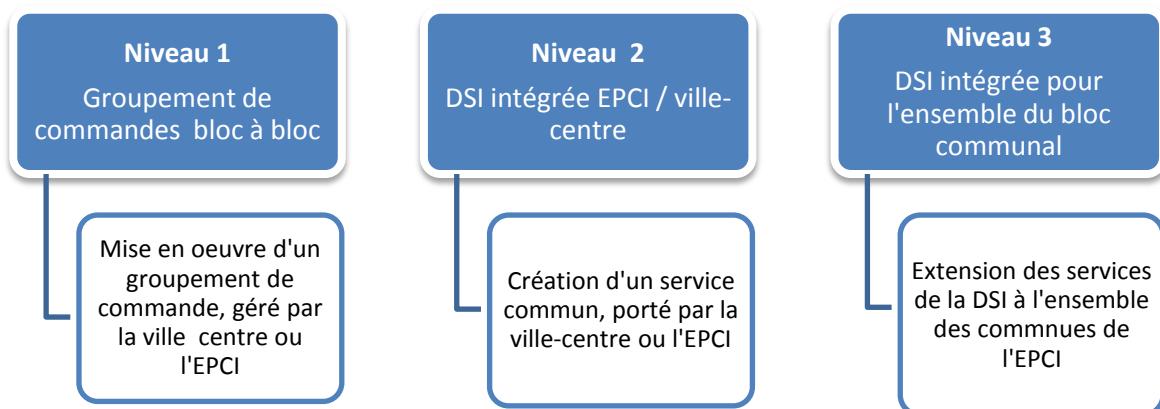
Au regard des inquiétudes qu'elles génèrent, les mutualisation doivent s'accompagner d'une démarche poussée de **conduite du changement**, avec notamment la recherche de premiers résultats concrets, rapides et touchant l'ensemble des agents, afin de faciliter leur mobilisation

- EPCI de 14 communes - 14 000 habitants : la mutualisation a fonctionné grâce à un souci constant d'impliquer les agents et de favoriser leur adhésion. L'EPCI a ainsi mis en place un dispositif important de concertation : sondages, groupes de travail, information et communication régulière sur le projet (objectifs, avancements, bénéfices attendus, jalons...).

Compte tenu de l'impact d'un projet de mutualisation des SI sur l'organisation des collectivités concernées, il doit faire l'objet d'une **gestion de projet** rigoureuse : définition précise et partagée de la gouvernance, clarté de la cible et des objectifs, indicateurs de suivi, analyse en amont des impacts, recherche d'un optimum objectif / moyen disponible... Dans ce cadre, les membres du groupe de travail recommandent l'assistance d'un tiers externe, en fonction des moyens disponibles.

2.8 Maturation d'une mutualisation des SI

Au sein du bloc communal, la mutualisation des achats peut suivre un cheminement progressif illustré par les 3 niveaux ci-dessous :



D'un point de vue opérationnel, la plupart des cas de figure rencontrés au sein du bloc communal se situent aux niveaux 2 et 3. Les membres du groupe de travail ont d'ailleurs insisté sur l'importance d'avoir une **démarche intégrative** (pas de phase intermédiaire, structuration immédiate).

2.9 Démarche

Le groupe de travail a choisi de décrire précisément le chemin à parcourir pour les 2 couches « supérieures » - le pilotage et l'organisation de la fonction SI - et pour une partie des 2 couches « inférieures » - les serveurs pour la couche infrastructures et les applications métiers pour la couche applicative.

Fiche démarche – Pilotage des SI

Présentation du segment et périmètre

- ▶ **Segment :** Mutualisation du pilotage des DSIs
- ▶ **Points de vigilance :**
 - ▶ Identifier ce qui est internalisé et externalisé
 - ▶ Ne pas faire de SDSI qui soit « fins » dans le temps : prévoir son suivi dans le temps, avec éventuellement une AMO

Démarche-type

- ▶ Définir les instances de gouvernance (à adapter en fonction et la taille de la collectivité) : Comité de pilotage avec élus et DGS / Comité technique avec DGS et DSIs
- ▶ Définir les orientations stratégiques : objectifs politiques, organisation, métiers, citoyens
- ▶ Définir l'état initial / audit de l'existant, portant sur l'ensemble des SI (infrastructures, applications, organisation ...).
- ▶ Identifier les enjeux en matière de coût, de qualité, de services aux usages
- ▶ Elaborer un SDSI intercommunal fixant :
 - ▶ les objectifs avec des tableaux de bord (indicateurs en fonction des objectifs pré-définis, et des indicateurs divers)
 - ▶ une feuille de route partagée

Freins/Obstacles

- ▶ Politique / « guerre de clochers »
- ▶ Absence de portage et d'adhésion au projet
- ▶ Sentiment de perte (de moyens, de qualité, de proximité...)
- ▶ Représentativité inégale des différentes collectivités

Facteurs-clés de succès

- ▶ Vérification de l'**adéquation des moyens** avec une définition précise du périmètre et des objectifs : pour éviter de générer des insatisfactions.
- ▶ Concertation tout au long du projet
- ▶ Pédagogie et communication sur les bénéfices du projet pour tout le monde
- ▶ Association des instances représentatives du personnel / Régimes indemnitaire
- ▶ Horizon court : il faut pouvoir montrer des résultats très rapidement

Outils et méthodes

- ▶ Echanges d'expérience par des groupes de travail intercommunaux
- ▶ Possibilité de recourir à un tiers neutre (AMO)

Fiche démarche – Organisation des SI

Présentation du segment et périmètre

- ▶ **Segment :** processus et services SI
- ▶ **Périmètre :** Gestion administrative du SI (budgets, marchés, contrats), exploitation de l'infrastructure et des ressources, maintenance applicative, helpdesk et hotline, équipes projets informatiques (éventuellement : cellule de gestion qualité, méthodes)

Démarche-type

- ▶ S'appuyer sur le SDSI communautaire pour mettre en place le SI communautaire, il en définit la cible.
- ▶ Travailler la mutualisation du personnel avec la / les DRH et les organisations syndicales
- ▶ Mutualiser la gestion administrative des SI avec une gestion unique, une procédure unique sur les contrats, un budget commun
- ▶ Mettre en place :
 - ▶ une hotline centralisée et mutualisée (internalisée ou externalisée)
 - ▶ un support heldesk mutualisé à « double détente » : un socle centralisé et des antennes décentralisées ou mobiles polyvalentes pour les services aux métiers
 - ▶ Une maintenance applicative mutualisée et centralisée
- ▶ Gestion de projet : une démarche unifiée avec une équipe mobile pour les services métiers

Freins/Obstacles

- ▶ Résistance au changement
- ▶ Sentiment de perte de proximité de la part des services utilisateurs
- ▶ Appli : équipe de maintenance applicative mutualisée va gérer au début beaucoup d'application métiers

Facteurs-clés de succès

- ▶ Accompagnement au changement et à la mobilité
- ▶ Pédagogie / concertation sur les bénéfices du projet
- ▶ Gestion des priorités
- ▶ Réactivité de la hotline (partie visible des utilisateurs)
- ▶ Formation / transfert de compétences

Outils et méthodes

- ▶ Pour la MOE : outils RH, concertation, accompagnement, formation, outils d'analyse des processus, outils de portefeuilles projets
- ▶ Pour l'Exé : outils de prise en main / déploiement à distance

Fiche démarche – Applications Métiers

Présentation du segment et périmètre

- ▶ Partager les applications en grands domaines / secteurs d'activités
- ▶ Définir l'externalisation SaaS (les offres des éditeurs vont de plus en plus dans ce sens)

Démarche-type

- ▶ Mutualisation d'applications métiers

Freins/Obstacles

- ▶ Editeurs / SaaS
- ▶ Associer les services fonctionnels
- ▶ Décrypter les demandes (« parfois c'est mal exprimé »)
- ▶ Organisation des services

Outils et méthodes

- ▶ Inclure les marchés publics
- ▶ Mettre en place une démarche de gestion de projet : cahier des charges puis tests, recettes, validation
- ▶ Concertation : consulter et faire adhérer les services de façon volontaire
- ▶ Approche urbanisation du SI
- ▶ Pratiques des services homogènes

Facteurs-clés de succès

- ▶ Associer les services fonctionnels: comprendre les demandes et les besoins
- ▶ Apporter une réelle amélioration de la qualité de service
- ▶ Interfaces vers les citoyens : améliorer la communication grand public

Fiche démarche – Infrastructures Serveurs

Présentation du segment et périmètre

- ▶ Objectif : Mutualisation des data-centers de toutes les communes membres
- ▶ Périmètre : Baies, stockage, serveurs, supervision, sauvegarde (hors cœur du réseau, cf infra réseau)

Démarche-type

- ▶ Prendre une AMO (selon la taille de la collectivité)
- ▶ Audit de l'existant, estimation des ressources techniques nécessaires, dimensionnement, sécurisation
- ▶ Identification des locaux, question du PCI, site de secours
- ▶ Identification des matériels non « mutualisables » (ex : boîtes noires, AS400...)
- ▶ Bascule / migration

NB : la nouvelle infrastructure doit pouvoir recevoir les systèmes existants

Freins/Obstacles

- ▶ Problèmes de compatibilité technique (matériel non mutualisable)
- ▶ Mutualisation des différentes équipes infrastructures > mettre une seule tête de pont

Outils et méthodes

- Méthodes :
- ▶ Mise en place d'une vraie démarche projet (tests, recettes...)
 - ▶ Méthodes d'audit, d'analyse de l'existant
 - ▶ Outils RH pour transfert de compétence

Facteurs-clés de succès

- ▶ Pédagogie et communication sur les bénéfices du projet : apport en sécurité / fiabilité / réductions d'énergie (« green IT »)
- ▶ Démarche projet
- ▶ Accompagnement par une AMO, *a minima* au début mais idéalement tout au long du projet de déménagement de l'infrastructure et de son suivi
- ▶ Démarche de formation pour accompagner le changement

Outils :

- ▶ Virtualisation, cloud « communautaire »,
- ▶ Externalisation (éventuelle) de l'hébergement

2.10 Conclusions sur la thématique Systèmes d'information

La mutualisation « Systèmes d'information » constitue à l'évidence une voie d'amélioration certaine, le groupe ayant d'ailleurs proposé qu'elle soit imposée au sein du bloc communal, pour limiter les difficultés d'ordre réglementaire qu'elle suscite à ce jour.

Il ressort en effet qu'elle permet

- En premier lieu, une **amélioration de la qualité de services**, essentiellement au bénéfice des communes les plus petites qui n'ont pas la capacité de se doter d'une fonction structurée et qualifiée. Compte tenu de l'enjeu que représentent l'usage modernisé des technologies et l'e-administration dans le service public, la généralisation de fonctions SI performantes et bien outillées est en effet cruciale,
- **Les économies sont certaines**, sur certaines couches de la fonction, même s'il est encore difficile aujourd'hui de les quantifier. A défaut de prise en compte de ces économies au plan budgétaire, elles permettent un redéploiement de moyens au bénéfice d'activités ou infrastructures essentielles (infrastructures de sauvegardes, cyber sécurité, qualité des réseaux...)
- Si l'opportunité est certaine, les freins existent et expliquent une mise en œuvre inégale et souvent peu aboutie. La **résistance au changement des agents** est importante, et doit donc être accompagnée. La question de la **gouvernance des SI** est également un préalable important dans le cadre du déploiement d'une fonction intégrée : la posture choisie pour la DSI dans les collectivités est variable, en termes de processus décisionnels sur les choix d'investissements SI entre la DSI et les directions métiers. La mutualisation dans sa forme la plus aboutie (DSI commune) impose un choix s'appliquant à l'ensemble intercommunal, qui peut être en contradiction avec les usages et les pratiques de certains membres.

3 ANALYSE DES PRATIQUES DE MUTUALISATION SUR LA COMPETENCE SERVICES SCOLAIRES

3.1 Les contours de la mutualisation de la fonction

La mutualisation au sens « services communs » entre intercommunalités et/ou communes peut difficilement s'opérer. La mutualisation étant généralement issue d'initiatives prises à l'échelle intercommunale, le **transfert de compétence constitue donc la piste la plus aboutie pour réellement mutualiser cette compétence communale.** Dans les autres cas, il s'agit de mutualisations partielles, portant sur des segments très spécifiques de la compétence, qui ne relèvent pas d'une stratégie globale de mutualisation.

- Ville de 20 000 habitants : il n'y a pas eu de transfert de compétence à l'EPCI du fait de l'étendue du territoire (environ 30 km entre les deux villes principales) et de la volonté politique des communes de garder la main sur les compétences à fort impact et visibilité sur les populations. Plusieurs formes de mutualisation sont néanmoins recensées avec les communes voisines mais ne couvrant pas l'ensemble du périmètre de la compétence. Il s'agit de contrats de restauration scolaires, des groupements de commande pour les fournitures scolaires et les produits d'entretien, des recrutements mutualisés pour plusieurs postes liés aux temps non scolaires des enfants.

Si les services scolaires constituent une compétence exclusive de la commune - ou de l'EPCI dans le cas d'un transfert de compétences - son exercice à l'échelle du bloc communal fait entrer en jeu d'autres acteurs incontournables : les Regroupements Pédagogiques Indépendants (RPI) et les syndicats intercommunaux (SIVU, SIVOM), les inspections académiques, les enseignants...

3.2 Les objectifs poursuivis

La mutualisation des services scolaires vise principalement à renforcer **l'égalité de service et d'accès au service, et d'accroître plus globalement la qualité de service.** Dans le cas d'un transfert de compétence, il s'agit plus précisément de proposer le même niveau de service à l'ensemble de la population du territoire.

- Au sein d'un EPCI de 42 communes – 29 000 habitants, le choix a été fait de la création d'un portail Famille harmonisant la gestion de la relation usagers à l'échelle communautaire.
- Un EPCI de 21 communes – 6 700 habitants a mis en œuvre une homogénéisation progressive des tarifs et des horaires, et l'extension des activités lecture et sports dans le cadre des garderies à l'ensemble des communes de l'intercommunalité, répondant ainsi à une volonté d'égal accès des usagers de l'EPCI aux services.
- Une ville de 20 000 habitants a choisi de mutualiser un poste d'ergothérapeute avec 7 communes voisines, permettant aux enfants handicapés de communes rurales de bénéficier d'une prise en charge inédite.

Dans le cas spécifique du **transfert de compétence**, la mutualisation des services scolaires a également pour objectif de contribuer à la concrétisation du projet intercommunal et de faire jouer la solidarité entre les communes.

- Un EPCI de 21 communes - 6 700 habitants a bénéficié du transfert de la compétence scolaire pour financer un projet de reconstruction d'école maternelle (que la commune ne pouvait assumer seule).

La mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires a accru l'intérêt de la mutualisation des services scolaires, aussi bien entre les communes (mutualisation horizontale) qu'au niveau intercommunal, dans le cadre d'un transfert de la compétence.

- Au sein d'une ville de 20 000 habitants, des réflexions sont en cours sur la mutualisation de postes d'animateurs entre plusieurs communes du bassin de vie en vue de permettre une diversification de l'offre d'activités.
- Un EPCI de 21 communes - 6 700 habitants a dû procéder au recrutement de 4 animateurs sur le périmètre de 2 syndicats, avec une mise à disposition sur les 2 autres syndicats et la création de temps complets pour les animateurs, afin de leur permettre de mettre en place des activités sur toute l'après-midi.
- Un EPCI de 42 communes - 29 000 habitants a un projet éducatif territorial mis en place pour la réforme des temps scolaires: mise en place d'activités découverte et de garderies « améliorées ».

3.3 Le périmètre potentiel de la mutualisation

Le transfert de la compétence services scolaires des communes à l'EPCI présente un intérêt surtout pour les **communes rurales**, disposant de moyens limités voire insuffisants pour l'exercice de la compétence (ex : financement d'investissements lourds, recrutements de personnels d'animation pour la mise en œuvre de la réforme des temps...).

- Au sein d'un EPCI de 46 communes - 19 000 habitants : le transfert de la compétence a été motivé par l'incapacité d'une commune à financer seule le projet de reconstruction de son école maternelle.
- 3 communes rurales de Basse-Normandie ont réalisé le recrutement mutualisé de trois animateurs et d'une coordinatrice pour la mise en place d'une « cellule de base » dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme des temps scolaires.

Dans le cas du transfert de compétence, les services scolaires doivent idéalement être appréhendés dans la totalité du **périmètre « enfance, jeunesse, temps de l'enfant »** et non de manière sécable, aussi bien dans la facilité de mise en œuvre que dans les gains potentiels : les gains ne sont effectifs que dans la mesure où les moyens matériels et humains sont mutualisés à l'échelle de l'ensemble des temps non scolaires de l'enfant.

- Au sein d'un EPCI de 21 communes - 6 700 habitants, le transfert de l'ensemble des services scolaires a été fait, hors petite enfance : transports, bâtiments, périscolaire, garderie, cantines.
- Pour un autre EPCI de 42 communes - 29 000 habitants : les transferts ont porté sur l'ensemble des compétences services scolaires et petite enfance, à l'exception de la restauration et de la sécurité : crèches, haltes garderies, transports, projet éducatif local, bâtiments, activités périscolaires, sports, subvention aux associations.
- Au sein d'un EPCI de 46 communes - 19 000 habitants : l'ensemble des compétences services scolaires et petite enfance ont été transférées.

Cartographie de la compétence

La compétence Services Scolaires recouvre dans les faits des réalités très différentes. Le groupe de travail s'est accordé sur une cartographie de la compétence élargie aux 7 axes ci-dessous, pour lesquels il a spécifié les sous-ensembles associés :

Axes	Sous-ensembles associés
Propriété des écoles	<ul style="list-style-type: none"> • Conception et construction de bâtiments à destination scolaire • Entretien et maintenance des bâtiments à destination scolaire existants, y compris les salles annexes
Organisation de la restauration scolaire	<ul style="list-style-type: none"> • Préparation et fourniture des repas • Encadrement des enfants • Entretien des locaux, avec la spécificité des contrôles sanitaires
Gestion des temps non scolaires	<ul style="list-style-type: none"> • Garderie périscolaire • Nouvelles activités périscolaires (réforme) • Entretien des locaux (ménage)
Transports scolaires	<ul style="list-style-type: none"> • Organisation et mise en œuvre
Sécurité aux abords des écoles	<ul style="list-style-type: none"> • Encadrement des enfants
Gestion des personnels non enseignants	<ul style="list-style-type: none"> • Gestion des personnels non scolaires : ATSEM, agents d'entretien, animateurs, agents des services techniques, agents administratifs des mairies, enseignants rémunérés par la collectivité, accompagnants de transports scolaires
Conseils d'écoles	<ul style="list-style-type: none"> • Représentation de la collectivité au sein des conseils d'écoles

Synthèse des opportunités de mutualisation hiérarchisées par le groupe de travail

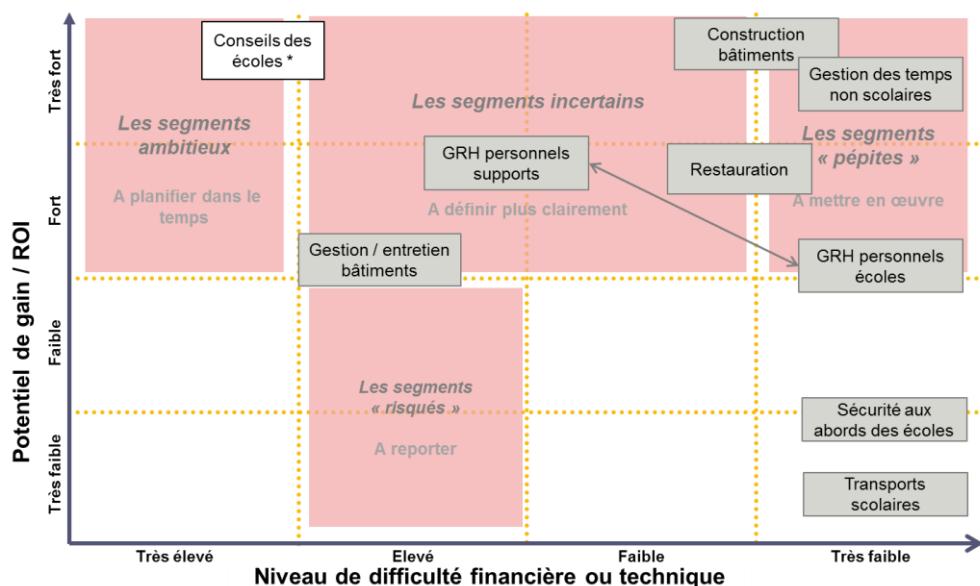
Le groupe de travail a été sollicité afin de hiérarchiser, au regard de leurs expériences et de leur pratique professionnelle, les différents segments de la compétence Services scolaires.

Les segments de mutualisation se partagent sur la matrice en **quatre grandes catégories**, au croisement de deux critères d'arbitrage, le potentiel de gain estimé à la mise en œuvre de cette mutualisation d'une part, et le niveau de difficulté (organisationnel, financier ou technique) de mise en œuvre d'autre part.

- **Les segments “pépites”** (sujets de mutualisation ne présentant pas de grande difficulté de mise en œuvre et susceptibles d'engendrer des gains significatifs) : les retours positifs témoignent de l'intérêt et de la faisabilité de mutualiser :
 - **La gestion des temps non scolaires** : la réforme des rythmes scolaires a montré à quel point la mutualisation des activités périscolaires avaient un impact positif en termes de qualité de service (diversité de l'offre d'activités, ...). Elle constitue à cet égard un levier pour la mise en conformité avec la loi de certaines communes rurales,
 - **La conception et la construction de bâtiments**, plutôt dans le cadre d'un transfert de compétence à l'EPCI,
 - **La restauration scolaire**, dans le cadre d'un transfert de la compétence ou de mutualisations horizontales, entre communes (groupements de commande, mise à disposition de moyens humains et matériels),

- **La gestion des personnels non enseignants, affectés aux écoles :** compte tenu de leur affectation aux écoles, ces personnels sont tout à fait transférables intégralement à l'EPCI dans le cadre d'un transfert de compétence.
- **Les segments “incertains” et “risqués”** (sujets de mutualisation ne faisant l'objet d'une analyse consensuelle des acteurs rencontrés, tant en termes de difficulté de réalisation de la mutualisation que d'estimation des gains potentiels):
 - **La gestion des personnels supports :** Contrairement aux personnels non enseignant affectés aux écoles, les personnels des fonctions supports sont plus difficilement transférables à l'EPCI, du fait de leur polyvalence. Les membres du groupe de travail privilégièrent d'ailleurs pour ces personnels une mutualisation ascendante, à travers une convention de mise à disposition, plutôt qu'un transfert
 - **L'entretien et la maintenance des bâtiments existants :** le groupe a tenu à souligner la complexité de l'entretien et la maintenance de bâtiments scolaires existants, au regard de l'imbrication avec d'autres compétences que peuvent avoir les bâtiments existants (ex : école adossée à une mairie dans une commune rurale, bâtiment abritant à la fois une école, une halte-garderie et / ou un centre de loisirs, école disposant d'un gymnase...)
- Parmi les différents segments, deux ne présentent enfin pas d'intérêt particulier à être mutualisé, au regard du faible potentiel de gain. Il s'agit de la **sécurité aux abords** des écoles et les **transports** scolaires, eu égard aux expériences des participants au groupe de travail.

Figure 6 : Matrice de hiérarchisation des segments de mutualisation



Source : Groupe de travail Services scolaires

3.4 Les freins et obstacles rencontrés

La mutualisation au sens strict ne peut s'opérer qu'entre communes elles-mêmes. Il s'agit alors d'une mutualisation partielle, portant sur des segments très spécifiques de la compétence, qui ne relèvent donc pas d'une stratégie globale de mutualisation :

- Au sein d'une ville de 20 000 habitants : Plusieurs formes de mutualisations des services scolaires sont recensées, avec les communes voisines :
 - Des contrats de restauration scolaires sont négociés, des groupements de commande pour les fournitures scolaires et les produits d'entretiens avec 4 communes du même bassin de vie,
 - Des recrutements mutualisés de plusieurs postes sont partagés entre 7 communes (un poste d'ergothérapeute et 3 postes pour l'animation des Relais d'Assistantes Maternelles) par le biais de conventions de mise à disposition et de refacturation, avec pour clé de répartition la population de chaque commune.

La mutualisation portant avant tout sur les personnels, elle se heurte à la contrainte de maintien d'une certaine **proximité**. Elle s'avère donc **difficilement applicable sur des territoires trop étendus**. Elle peut être pensée à l'échelle de bassins de vie et elle doit nécessairement prendre en compte les temps de transport. De même, à partir d'un certain nombre d'établissements scolaires, il devient difficile à une intercommunalité d'assurer sa représentation systématique à l'ensemble des **Conseils d'écoles**.

- Un EPCI de 46 communes - 19 000 habitants s'inquiète vis-à-vis du projet de réforme territoriale. En effet, si le plancher des CC est fixé à 20 000 habitants, l'EPCI devrait fusionner avec un autre EPCI pour former un territoire englobant 90 communes, alors que le territoire actuel de l'EPCI est déjà particulièrement étendu (600 km²). Du point de vue de l'exercice des compétences scolaires et périscolaires, devoir gérer un service de proximité sur un tel périmètre géographique aussi étendu serait quasiment contreproductif. A titre d'illustration, il apparaît difficile de mutualiser du personnel d'animation s'il faut lui faire parcourir un nombre trop élevé de kilomètres dans une journée, ou encore de partager des activités sur un même site si cela nécessite que les usagers effectuent de grandes distances.
- Au sein d'une Ville de 20 000 habitants les mutualisations de personnels sont limitées aux communes voisines et non à l'ensemble de l'EPCI, au regard de la distance importante entre les deux villes centres.

La **complexité et la lourdeur au plan administratif** de la mise en œuvre des diverses modalités de mutualisation (conventions de mise à disposition, groupements de commandes, transfert de compétence), constituent non seulement un frein à la mutualisation mais également un **facteur de risque juridique** pour les communes et / ou l'EPCI. Dans le cas plus spécifique du transfert de compétences, les EPCI déplorent par ailleurs un **manque d'accompagnement** des centres de gestion dans la mise en œuvre du transfert :

- EPCI de 42 communes - 29 000 habitants : le poids et la complexité du cadre de la mise à disposition d'agents non transférés (agents techniques, restant employés communaux du fait de la polyvalence de leurs postes) exigent une certaine technicité des équipes de l'EPCI.
- Un EPCI de 21 communes - 6 700 habitants rencontre des difficultés techniques dans l'élaboration des conventions de mise à disposition (transfert complet des agents affectés aux missions scolaires et parascolaires mais mutualisation ascendante pour les agents

affectés à l'entretien et au nettoyage). L'intercommunalité déplore à cet égard le manque d'accompagnement de la part du centre de gestion : « Au départ le centre de gestion ne connaissait pas les démarches pour nous accompagner. Nous n'avons pas eu d'accompagnement pour la réalisation des conventions »

- Une ville de 20 000 habitants juge ses passations de marché pour les groupements de commandes particulièrement complexes, appelant un niveau de technicité que seules les communes ou EPCI d'une certaine taille sont en mesure de porter.

La **complexité du paysage institutionnel** encadrant l'exercice de la compétence services scolaires au sein du bloc communal rend difficile la mutualisation puisqu'elle fait entrer en jeu, outre les communes et / ou leur EPCI, les syndicats et les RPI (qui peuvent parfois se retrouver à cheval sur plusieurs intercommunalités), le Ministère de l'Education nationale (pour qui les communes tendent à rester les interlocuteurs uniques, même lorsque celles-ci ont transféré la compétence) :

- EPCI de 21 communes - 6 700 habitants : l'intercommunalité déplore le fait que le fonds d'amorçage mis en place par le Ministère de l'Education Nationale dans le cadre de la réforme des rythmes scolaires était destiné uniquement aux communes et ne concernait donc pas les EPCI dotés de la compétence services scolaires.

3.5 Les résultats et gains observés

Le transfert de la compétence s'accompagne d'un **surcoût structurel**, au moins pour les territoires ruraux, territoires pour lesquels le transfert a un sens : besoin d'encadrement des personnels (personnels polyvalents et / ou disposant d'un niveau de qualifications limité), investissements pour la mise en place de services à l'échelle communautaire...

- Un EPCI de 21 communes - 6 700 habitants a constaté un alourdissement de la gestion intercommunale, du fait du besoin d'accompagner le transfert de personnels par la mise en place de moyens administratifs, d'encadrement et de gestion des personnels.
- Au sein d'un EPCI de 42 communes - 29 000 habitants, aucune économie n'est attendue sur le fonctionnement. Au contraire, il y a eu un besoin d'investir à court terme sur l'encadrement et au bénéfice de l'amélioration de l'offre de service (portail famille).
- Pour un EPCI de 46 communes - 20 000 habitants le transfert de la compétence services scolaires s'est assorti d'un engagement de l'EPCI à apporter une plus-value au service. Cet engagement représente une augmentation de charges de l'ordre de 120 000 €, hors impact de la réforme des rythmes scolaires (création de 3,5 ETP : 1 responsable RH, 1 assistante RH, 1 coordinateur service scolaire, ½ poste de coordinateur pour la restauration scolaire).

Ce surcoût est le pendant d'une **amélioration de la qualité du service** rendu, notamment sur les axes activités périscolaires et restauration scolaire.

- Pour l'EPCI de 21 communes - 6 700 habitants le choix a été fait d'introduire du développement durable (produits locaux dans les cantines), une relative harmonisation des tarifs et des horaires, et un élargissement des animations sport / lecture à l'ensemble des communes. Ces améliorations et extensions des services ont naturellement engendrés des coûts non couverts par les recettes.

- Au sein de l'EPCI de 42 communes - 29 000 habitants a été mis en place un portail familles sur l'ensemble de la compétence, y compris la restauration scolaire, porte d'entrée unique pour le suivi et la gestion des temps non scolaires des enfants.
- Au sein de l'EPCI de 46 communes - 20 000 habitants le choix a été fait de mieux équiper les garderies périscolaires, de proposer des activités plus diversifiées pour les enfants, et la mise en place d'un service de diététique.

... mais contribue à la **professionnalisation du service** : montée en compétence des personnels, harmonisation des pratiques managériales...

- Au sein de l'EPCI de 21 communes - 6 700 habitants a été constatée une amélioration de la gestion du personnel et du management des équipes, le développement d'une culture commune, une meilleure maîtrise des dépenses par la mise en place d'une comptabilité analytique.
- Pour l'EPCI de 46 communes - 20 000 habitants ce sont des gains sur réflexion globale sur la GRH (métiers, profils de postes), une harmonisation des pratiques managériales, et la mise en place d'un régime indemnitaire.

Les **mutualisations horizontales**, entre communes, permettent également une diversification de l'offre de service, par le biais de recrutements mutualisés pour des compétences spécifiques, et des économies d'échelles pour certains segments d'achats standards.

- Au sein d'une ville de 20 000 habitants, la création d'un poste mutualisé a permis la mise à disposition inédite d'une prestation d'ergothérapie pour les enfants handicapés dans les communes rurales. Par ailleurs, il n'y a pas eu d'augmentation des prix pour les familles des cantines scolaires depuis 8 ans grâce à l'élargissement progressif du périmètre de mutualisation (nombre croissant de repas commandés).

3.6 Les leviers d'amélioration

Une clarification de la **gouvernance** vis-à-vis de la compétence scolaire est nécessaire, au regard de la complexité du jeu d'acteurs (Education Nationale, RPI et syndicats intercommunaux,...) et du poids historique et symbolique de la commune dans l'exercice de la compétence.

- Un EPCI de 21 communes - 6 700 habitants déplore que « le seul interlocuteur de l'Education Nationale reste la commune alors que la compétence a été transférée à l'EPCI ».

Le transfert de la compétence à l'EPCI n'est véritablement pertinent que si la **carte scolaire est cohérente avec celle de la carte intercommunale** : pas de RPI (regroupements pédagogiques intercommunaux) à cheval sur plusieurs EPCI :

- Le même EPCI constate la persistance de syndicats scolaires, du fait d'une carte scolaire maintenant deux RPI, à cheval sur le territoire communautaire et 2 autres EPCI, limitant *de facto* l'intégration communautaire. Cette situation entraîne une application différenciée de la réforme des rythmes scolaires.

Dans le cas du transfert de compétence, l'**évaluation précise des transferts de charges** est une étape critique, au regard de la technicité qu'elle demande et de ses conséquences sur la gestion par l'EPCI. Les services des EPCI doivent pouvoir bénéficier d'un accompagnement externe (consultant et / ou services de l'Etat) pour cela.

- EPCI de 46 communes - 20 000 habitants : l'évaluation des charges transférées s'est avérée défavorable à l'EPCI du fait de l'absence de suivi analytique des dépenses des communes sur cette thématique (« le scolaire est noyés dans les budgets globaux »).

3.7 Les facteurs clefs de succès

La démarche de mutualisation de la compétence entraîne une harmonisation de l'offre de services (tarification, horaires...) au sein des communes qui devra s'inscrire dans le temps. Il s'agit pour cela de **suivre une démarche progressive...**

- Au sein d'un EPCI de 21 communes - 6 700 habitants, le transfert des agents s'est fait dans la « douceur », avec une harmonisation très progressive des horaires et des tarifs des garderies.

...et s'appuyer sur une **concertation élargie** avec l'ensemble de la communauté : services communaux, syndicats intercommunaux / RPI, parents d'élèves, enseignants et directions d'écoles, Education Nationale...

- Un EPCI de 46 communes - 20 000 habitants a organisé une concertation large (services communaux, syndicats, parents d'élèves, enseignants et directeurs d'écoles,...) dans le cadre de la réforme des rythmes scolaires et a mis en place une charte de bonnes pratiques, à l'attention des maires de chaque commune
- Un EPCI de 21 communes - 6 700 habitants, a parallèlement au transfert de compétences, engagé une démarche de mutualisation des secrétaires de mairie à l'échelle communautaire, permettant ainsi de fluidifier les transferts d'information

3.8 Exemple de démarche par segment mutualisable

Fiche démarche - Construction / conception de bâtiments

<i>Présentation du segment et périmètre</i>	
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Conception et construction de bâtiments à destination scolaire 	
<i>Démarche-type</i>	<i>Freins/Obstacles</i>
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Diagnostic très en amont des commissions d'évaluation des charges / Retro planning : 6 mois à 1 an avant ▶ Processus de validation par les conseils municipaux pour appropriation ▶ Questionnements sur les besoins du territoire (avec la communauté éducative) ▶ Structuration de l'offre scolaire et insertion de l'école dans le territoire / plan urbain ▶ Validation à l'échelle communale 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Multiplicité des besoins et complexité au regard des parties prenantes (élus, parents, Education Nationale, ...) ▶ Finances limitées ▶ Question de la propriété : l'EPCI devient propriétaire d'un équipement central / frustration du maire par rapport à la propriété ▶ Echelle intercommunale pose la question des regroupements
<i>Outils et méthodes</i>	<i>Facteurs-clés de succès</i>
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Consultation d'un BE indépendant, bien en amont ▶ Associer en amont l'IA et toute la communauté éducative (parents, personnels, élus...) à travers un copil ▶ Carte scolaire (le Pdt de l'EPCI a la main dessus) <p>NB : expérimentation va à l'encontre de l'idée d'une démarche type / normalisation</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Prise en compte des demandes de toutes les parties prenantes / concertation / écoute / pédagogie ▶ Bouclage du programme de travaux par la commune ▶ Etude de la reconversion des bâtiments existants ▶ Elargissement de la réflexion au-delà du seul champ scolaire : culture, sports, jeunesse, petite enfance au sens large (médiathèques, crèches...)

Fiche démarche - Gestion des temps non scolaires

Présentation du segment et périmètre

- Garderie périscolaire, NAP (réforme), entretien des locaux (ménages)

Démarche-type

- Etat des lieux des organisations école par école : Analyse des compétences, moyens disponibles, locaux
- Evaluation des transferts de charge s'il y en a
- Elaboration du projet éducatif à l'échelle communautaire, avec une déclinaison plus locale si besoin
- Transferts des personnels et / ou recrutements, conventionnements
- Mise en place des nouvelles procédures de fonctionnement : qui encadre ? Qui commande ? Qui facture ?...
- Suivi et évaluation

Freins/Obstacles

- Multiplicité et complexité du jeu d'acteurs, persistance de syndicats à cheval sur plusieurs EPCI avec des niveaux de service différenciés (tarification, qualité...)
- Hétérogénéité des organisations préexistantes
- Crainte des agents / regroupements
- Absence de compétence en proximité dans les fonctions support
- Charge supplémentaire pour l'EPCI

Outils et méthodes

- Concertation avec tous les acteurs du projet éducatif
- Comptabilité analytique, site par site
- Conventions cadres pour faciliter les mises à disposition

Facteurs-clés de succès

- Concertation élargie
- Intégration dans un projet éducatif allant au-delà de la seule question scolaire
- Prise en charge intégrale de tous les temps non scolaires : périscolaires, extra-scolaires
- Démonstration de la VA du projet commun

Fiche démarche - Entretien / maintenance des bâtiments

Présentation du segment et périmètre

- Tous types de bâtiments existants, y compris les salles annexes

Démarche-type

- Diagnostic, dans le détail notamment quand on est sur des bâtiments imbriqués, très en amont des commissions d'évaluation des charges / Retro planning : 6 mois à 1 an avant
- Etat des lieux du bâtiment (administratif) adossé au PV de transfert
- Processus de validation par les conseils municipaux pour appropriation
- Questionnements sur les besoins du territoire (avec la communauté éducative), dans le cas des RPI
- Validation à l'échelle communale
- Réflexion sur les garanties en cas de transformation de la destination des bâtiments

Freins/Obstacles

- Imbrication des fonctions dans les communes rurales (mairie et école dans le même bâtiment)
- Surcoût « mécanique » du transfert de bâtiment lié au niveau de technicité des personnels en interco (> communal) / lié à la façon dont les EPCI s'approprient les sujets (vérifications élémentaires, tests de conformité...)
- Question de la propriété : les maires restent propriétaires mais aucune maîtrise sur les décisions concernant le bâtiment
- Complexité et quantité (voire pertinence ?) des normes
- Haussse du niveau d'exigence de qualité se à mettre en regard des compétences disponibles

Outils et méthodes

- Consultation d'un / plusieurs BE indépendants bien en amont
- PV de mise à disposition des biens
- Associer en amont l'équipe enseignante et les autres utilisateurs pour les locaux à usages multiples

Facteurs-clés de succès

- Bouclage du programme de travaux par la commune

Fiche démarche – Gestion des personnels non scolaires

Présentation du segment et périmètre

- Gestion des personnels non scolaires : ATSEM, agents d'entretien, animateurs, agents des services techniques, agents administratifs des mairies (ex-secrétaires de mairie), enseignants rémunérés par la collectivité, accompagnants de transports scolaires

Démarche-type

- Etat des lieux des compétences / des métiers, des plannings, des tâches, de la chaîne hiérarchique, des situations individuelles (gestion des carrières) des conflits, des usages
- Définition des modes de gestion, en fonction des champs de compétence transférés
- Définition d'un socle commun de règles RH et managériales

Freins/Obstacles

- Complexité du suivi des temps de travail des personnels mis à disposition
- Difficulté à encadrer les agents en mutualisation ascendante
- Difficultés des agents mutualisés de suivre l'autorité fonctionnelle
- Surcoût lié au besoin de formation / mise à niveau / mobilité des agents

Outils et méthodes

- Conduite du changement : information / écoute, concertation, accompagnement collectif et individuel (entretiens individuels = clés)
- Outils de suivi des conventions de mise à disposition

Facteurs-clés de succès

- S'appuyer sur la connaissance locale des agents, notamment ceux avec un long historique
- Patience / mise en œuvre progressive
- Mutualisation en parallèle d'autres services (fonctions support) = levier d'appropriation du fait intercommunal

Fiche démarche - Restauration scolaire

Présentation du segment et périmètre

- Préparation et fourniture des repas, encadrement des enfants, entretien des locaux avec la spécificité des contrôles sanitaires

Démarche-type

- Recensement de l'existant (marchés ? Prestataires de services ? Tarification)
- Concertation avec les agents, notamment sur les temps de travail
- Opportunité de créer une cuisine centrale ?
- Mise en œuvre des nouveaux modes de fonctionnement
- Evaluation

Freins/Obstacles

- Diversité des modes de production / approvisionnement, pas forcément sources de gains financiers
- « Frein au changement » passage liaison chaude / liaison froide
- Inquiétudes sur la qualité gustative
- Tarification : acceptation, harmonisation, organisation
- « Incitations » politiques à s'approvisionner en local > faire évoluer le code des MP pour qu'il reconnaîsse l'enjeu d'acheter local

Outils et méthodes

- Evaluation des charges, nécessitant une connaissance précise du conventionnement
- Connaissance des locaux et du service rendu : avoir une vision claire dessus
- Intégration d'un projet éducatif pour le territoire, avec une réflexion globale sur les temps périscolaires / la journée de l'enfant

Facteurs-clés de succès

- Accompagnement des agents / montée en compétences,
- Concertation avec les parents d'élèves, sur la qualité des repas notamment = un champ très méconnu des parents
- Intégration de la question de l'éducation au goût dans le projet éducatif du territoire

3.9 Conclusions sur la thématique « Services scolaires »

La compétence scolaire étant du ressort des communes, sans compétence « voisine » détenue par l'échelon intercommunal, une démarche de mutualisation ne peut résulter que d'une démarche volontariste dans le cadre d'un projet de territoire, porté par les élus, recherchant une amélioration de la qualité du service rendu. En effet, en l'absence de services et/ou expertises dans ce domaine au niveau de l'EPCI, ce n'est pas la recherche d'un partage de moyens ou de ressources entre l'EPCI et ses communes qui peut motiver cette démarche.

Ce préambule positionne la complexité de la thématique mutualisation en matière scolaire, dont **la mise en œuvre réelle ne peut donc résulter que d'un transfert de compétences**. A défaut, elle reste très partielle, que ce soit en termes de périmètre ou de communes concernées.

Les éléments recueillis mettent en évidence les points saillants suivants :

- la mutualisation permet essentiellement une **amélioration de la qualité de services**, son homogénéisation au sein du groupe communal, et ainsi, une égalité de services pour les usagers du territoire intercommunal. Cet enjeu est particulièrement important dans les paysages intercommunaux où les communes sont très proches ou imbriquées au plan spatial, pour lesquelles cette égalité de service peut être fortement ressentie par les habitants ;
- lorsqu'elle est mise en œuvre, **la mutualisation bénéficie largement aux petites communes** à plus faibles moyens ;
- **il n'a pas été mis en évidence d'économies réelles et quantifiées** issues des expériences présentées en groupe de travail, ou identifiées dans le paysage national (à l'exception de la restauration scolaire qui peut constituer un gisement d'économies lorsqu'elle est repensée à une maille géographique élargie). A l'inverse, des surcoûts structurels sont mentionnés quasiment systématiquement, notamment en matière de gestion des personnels mutualisés, qui ont pu nécessiter un renforcement de leur encadrement ;
- la mise en œuvre de mutualisations, sans transfert de compétences, est jugée **complexe juridiquement** ;
- **le paysage institutionnel de l'exercice de la compétence, dont l'Education Nationale**, ajoute un élément de complexité.

4 ANALYSE DES PRATIQUES DE MUTUALISATION SUR LA COMPETENCE VOIRIE

4.1 Les contours de la mutualisation de la fonction

Au sein du bloc communal, la mutualisation de la compétence voirie peut s'entendre entre communes ou, dans le cas du transfert de la compétence à l'intercommunalité, **entre les communes et l'intercommunalité**, ce qui nécessite alors la définition de l'intérêt communautaire. Ce qui en relève est à la charge de l'intercommunalité, tandis que ce qui n'en relève pas reste à la charge des communes, nécessitant ainsi le **maintien de services communaux**.

A la différence de la thématique Services scolaires évoquée précédemment, les expertises et moyens dédiés à la compétence voirie existent tant au niveau intercommunal que communal. La mise en commun de moyens entre EPCI et communes est donc facilitée.

Diverses modalités, non exclusives, sont envisageables pour la mutualisation de la compétence voirie : mise en commun de moyens matériels, mise à disposition de moyens humains et / ou matériels, groupements de commandes et transfert de la compétence à l'intercommunalité...

- **Mise à disposition de moyens matériels :**
 - EPCI de 36 communes - 45 000 habitants : l'EPCI a mis à disposition une balayeuse aux communes. 11 communes ont bénéficié de l'accès au service en 2011.
 - EPCI de 49 communes - 545 000 habitants : l'EPCI a mis à la disposition ponctuelle des communes de la vallée du matériel de déneigement, issu de l'ancien patrimoine des communes rurales d'altitude.
- **Mise à disposition de moyens humains :**
 - EPCI de 85 communes - 1,1 M habitants : l'EPCI met à la disposition des communes rurales ses compétences d'ingénierie pour la réalisation de leurs cartes du bruit et plans de prévention du bruit.
 - EPCI de 6 communes - 22 000 habitants : l'EPCI a mis à disposition des communes un service d'expertises techniques pour l'accompagnement de la programmation de leurs travaux de voirie.
- **Groupements de commandes :**
 - EPCI de 43 communes - 60 000 habitants : l'EPCI et les deux principales communes du territoire passent des marchés à bon de commande communs, leur permettant d'accéder à de meilleurs tarifs.
 - Un EPCI de 85 communes - 1,1 M habitants crée des groupements de commande au cas par cas avec les communes du territoire, en fonction des besoins.

Pour autant, **une mutualisation réelle et importante ne peut passer que par le transfert de compétence** ; à défaut, les domaines de mise en commun demeurent relativement limités.

- **Transfert de la compétence :**

- EPCI de 49 communes - 545 000 habitants : les communes ont transféré l'intégralité de la voirie à l'intercommunalité (pas de voirie communale), s'accompagnant d'un transfert progressif d'une centaine d'agents communaux à l'EPCI.
- EPCI de 43 communes - 60 000 habitants : les communes ont transféré la compétence à l'EPCI, désormais compétent sur l'ensemble du réseau viaire non départemental, avec dissolution des syndicats intercommunaux existants et des services communaux des 2 plus grosses communes.
- EPCI de 19 communes - 4 000 habitants : les communes ont transféré la compétence à l'EPCI afin de rentabiliser le matériel et optimiser les moyens humains.

4.2 Les objectifs poursuivis

Si la mutualisation de la compétence voirie permet des économies d'échelle, les gains financiers ne constituent pas la principale motivation des communes. La mutualisation de la compétence vise avant tout à **améliorer la qualité de service** et à donner corps au projet de territoire :

- EPCI de 49 communes - 545 000 habitants : le transfert de la compétence à l'EPCI répondait, outre une volonté politique forte, à 3 objectifs : rendre cohérent l'aménagement du territoire dans son ensemble, réaliser des économies d'échelle et apporter de l'ingénierie aux communes rurales.
- EPCI de 43 communes - 60 000 habitants : le transfert de la compétence à l'EPCI avait pour principal objectif l'amélioration du service rendu, par le biais d'une harmonisation des méthodes et d'une diffusion des bonnes pratiques. L'objectif d'optimisation des coûts n'est venu que dans un second temps.

4.3 Le périmètre potentiel de mutualisation

Cartographie de la compétence Voirie :

La compétence Voirie recouvre 4 grandes thématiques : le domaine public routier, la signalisation, les parcs de stationnement et les pouvoirs de police.

Au-delà de ce périmètre, qui fait l'objet d'un consensus, le groupe de travail a tenu à préciser que, dans la pratique, la compétence Voirie est directement liée à d'autres domaines de compétences. La création et l'entretien de la voirie impactent directement les trottoirs, les bordures de chaussée, qui sont dans le champ de la compétence, mais peuvent également concerter :

- le mobilier urbain,
- les espaces verts,
- les réseaux,
- l'éclairage public.

Parmi ces différents domaines, **3 compétences ressortent comme directement liées à la voirie** : l'éclairage public, le mobilier urbain et les espaces verts.

Segments de la compétence voirie	Sous ensembles associés
Domaine public routier : voies de communication terrestres, affectées à la circulation générale du public	<ul style="list-style-type: none"> • Création et aménagement de voirie • Entretien de voirie (hors nettoiement) • Création et entretien des ouvrages d'art
Signalisation verticale, horizontale, tricolore et directionnelle, à l'exclusion des signalisations touristiques et commerciales	<ul style="list-style-type: none"> • Création et aménagement • Entretien et exploitation
Parcs de stationnement au sol et en ouvrage, à l'exclusion des parcs dédiés à l'exploitation d'équipements communaux	<ul style="list-style-type: none"> • Création et aménagement • Entretien et exploitation
Pouvoirs de police	<ul style="list-style-type: none"> • Police de la circulation et du stationnement • Pouvoirs de conservation du domaine public • Délivrance des autorisations de taxi
Compétences liées	Sous-ensembles associés
Eclairage public à l'exclusion de l'éclairage décoratif et / festif	<ul style="list-style-type: none"> • Création, mise en sécurité et enfouissement • Entretien, exploitation et modernisation du réseau
Mobilier urbain	<ul style="list-style-type: none"> • Création et installation • Entretien et exploitation
Espaces verts	<ul style="list-style-type: none"> • Création et aménagement • Entretien

Synthèse des opportunités de mutualisation hiérarchisées par le groupe de travail

En l'absence d'une remise à plat des compétences (confère les compétences liées énoncées plus haut, et qui du point de vue des acteurs pourraient légitimement s'intégrer au bloc de compétence voirie) le transfert de la compétence voirie au niveau communautaire doit embrasser un **périmètre élargi**, incluant outre la création, l'entretien et l'exploitation des voies de circulation et des parcs de stationnement, les compétences relevant de la signalisation, de l'éclairage public et éventuellement du mobilier urbain.

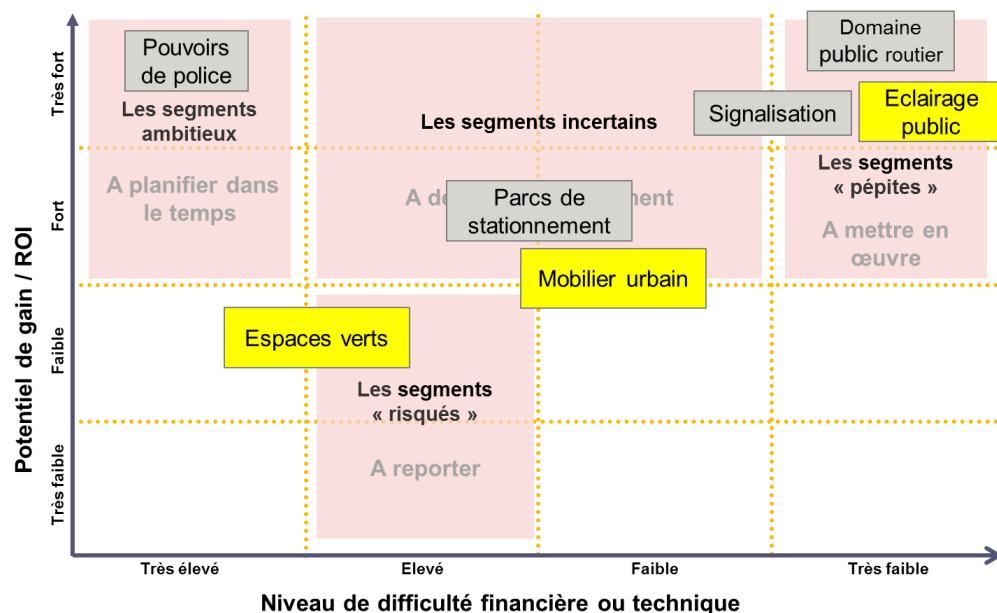
Sollicité pour hiérarchiser, au regard des expériences des participants et de leur pratique professionnelle, les différents segments de la compétence Voirie et les compétences liées, le groupe de travail a identifié 3 segments pépites, 1 segment ambitieux et 3 segments incertains ou risqués.

- **Les segments “pépites”** (sujets de mutualisation ne présentant pas de grande difficulté de mise en œuvre et susceptibles d'engendrer des gains significatifs) :
 - **Le domaine public routier** constitue le cœur de la compétence voirie. Au regard des diverses expériences de mutualisation (transfert ou non) en la matière, la gestion du domaine public routier doit pouvoir faire l'objet de mutualisations.
 - **La signalisation** est intimement liée au domaine public routier. La mutualisation de l'un peut aller de pair avec l'autre.
 - **L'éclairage public** : s'il ne relève pas de la compétence voirie, la gestion de l'éclairage public est directement liée à celle du domaine public routier. Une mutualisation de l'éclairage public est porteuse de gain pour la collectivité et a donc du sens dans le cadre d'une mutualisation des services voirie au sens large et

/ ou dans le cas d'une remise à plat de la répartition des compétences entre les collectivités territoriales (communes, EPCI, Départements).

- **Un segment « ambitieux »** (sujets de mutualisation présentant une certaine difficulté de mise en œuvre, mais susceptible d'engendrer des gains significatifs) :
 - **Les pouvoirs de police** : si la mutualisation des pouvoirs de police va dans le sens de d'une vision de l'aménagement du territoire à l'échelle intercommunale, elle se heurte au cadre réglementaire qui ne la permet pas.
- **Les segments “incertains” et “risqués”** (sujets de mutualisation ne faisant l'objet d'une analyse consensuelle des acteurs rencontrés, tant en termes de difficulté de réalisation de la mutualisation que d'estimation des gains potentiels) :
 - **Les parcs de stationnement** : la mutualisation des parcs de stationnement doit être précédée d'une définition précise des parcs de stationnement d'intérêt communautaire. Les parcs de stationnement adossés à des équipements municipaux doivent en être exclus, au risque d'alourdir le travail des équipes et de limiter l'effet positif de la mutualisation ;
 - **Le mobilier urbain** : la mutualisation du mobilier urbain est plus délicate dans la mesure où le mobilier urbain est un support de choix pour afficher l'identité des communes. On observe un attachement fort des maires à cette compétence ;
 - **Les espaces verts** : le groupe de travail a jugé que l'intérêt d'intégrer les espaces verts à la réflexion sur la mutualisation de la compétence voirie est limité.

Figure 7 : Matrice de hiérarchisation des segments de mutualisation



Source : atelier de travail Voirie

4.4 Les freins et obstacles rencontrés

- Un frein financier :

La **complexité de l'évaluation** des charges de fonctionnement et d'investissement constitue, dans le cas d'un transfert de la compétence, une difficulté majeure et nécessite un niveau de technicité que les collectivités n'ont pas toujours.

- **EPCI de 49 communes - 545 000 habitants** : les transferts financiers prévus dans le cadre du transfert de la compétence ne sont pas à la hauteur des investissements. L'EPCI a ainsi dû mettre en place des fonds de concours et utiliser une partie de la dotation de solidarité communautaire pour compenser la faiblesse des transferts.

- **Trois freins techniques et organisationnels :**

L'**enchevêtrement de compétences** liées directement ou indirectement à la voirie rend complexe la définition du périmètre de mutualisation. Les séparations de compétences sont issues de considérations qui n'ont plus lieu d'être aujourd'hui et entraînent un flou sur la répartition des rôles et responsabilités entre les différentes collectivités (communes, EPCI, départements), l'Etat et, éventuellement, certains opérateurs publics (RFF, VNF...).

- **EPCI de 85 communes - 1,1 M habitants** : l'entretien d'une même chaussée peut relever plusieurs acteurs différents : le Département sur la voirie de niveau départemental, l'EPCI sur les voies latérales communautaires, la commune pour l'éclairage public latéral etc...

Les **inquiétudes et la résistance au changement** que peuvent générer une mutualisation auprès des agents constituent par ailleurs un frein non négligeable à une démarche de mutualisation.

- **EPCI de 46 communes - 60 000 habitants** : le transfert de la compétence à l'EPCI a généré une inquiétude des agents sur la localisation de leurs postes de travail et une inquiétude auprès des syndicats de suppressions de postes.

L'hétérogénéité des situations initiales, se traduisant notamment par des **différences de cultures professionnelles marquées**, nécessite par ailleurs d'inscrire un projet de mutualisation de la compétence voirie dans la durée.

- **EPCI de 49 communes - 545 000 habitants** : le transfert de la compétence s'est traduit par une cohabitation entre des personnels aux profils et historiques intimement liés à leurs collectivités d'origine : les agents départementaux sont des « spécialistes de la route », les agents de l'EPCI sont des « agents urbains » et les agents communaux sont plutôt des « agents polyvalents ».

- **Un frein juridique :**

Les participants au groupe de travail Voirie déplorent la **lourdeur administrative des groupements de commande** et la contradiction entre les textes de lois. En particulier, l'obligation d'allotissement pour les marchés de travaux amoindrit l'intérêt des groupements de commande.

- **Un frein politique :**

La **perte de maîtrise supposée et redoutée de la part des élus communaux** sur le sujet voirie constitue enfin un frein, d'autant que le sujet voirie est au cœur des préoccupations des maires des communes rurales (« la voirie concentre 50% des problèmes à gérer par le maire dans les communes rurales »). Cette crainte s'accompagne, dans les communes périphériques et/ou éloignées de la ville-centre, d'une **crainte de perdre de la proximité du service** et de perte de réactivité des services vis-à-vis des demandes d'intervention.

- **EPCI de 46 communes - 60 000 habitants** : le transfert de la compétence à l'EPCI s'est traduit par un transfert à l'EPCI d'agents communaux qui concourraient à réaliser d'autres tâches pour le service des communes (entretien, animation et fêtes...), ne pouvant désormais plus être assurées.

4.5 Les résultats et gains

La mutualisation de la compétence voirie permet de réaliser des **gains tangibles en matière de qualité de service** : harmonisation du niveau de service, augmentation de la technicité des équipes, lisibilité accrue de l'action publique...

- EPCI de 49 communes - 545 000 habitants : 2 ans après le transfert de la compétence, les services reconnaissent une amélioration nette du niveau de service dans les communes rurales, bénéficiant des capacités d'ingénierie de l'EPCI et du matériel d'entretiens et de propreté qu'elles ne pouvaient se permettre de financer précédemment.
- EPCI de 19 communes - 4000 habitants : le transfert de la compétence à l'EPCI s'est traduite par une amélioration nette du service rendu : remise à niveau complète de la voirie dans les plus petites communes, instauration d'une logique pour les itinéraires, réactivité accrue, valorisation du savoir-faire des agents

Si la plupart des participants ont des difficultés à estimer précisément les économies réalisées, ils s'accordent à dire que la mutualisation permet également réaliser des **économies d'échelle** et d'optimiser les moyens au sein du bloc communal.

- EPCI de 46 communes - 60 000 habitants : le transfert de compétence s'est traduit par une optimisation réelle des moyens humains. En 10 ans, on est passé d'un ratio d'1 agent pour 15 km de voirie à 1 agent pour 18 km de voirie.
- EPCI de 19 communes - 4000 habitants : le transfert de compétence a permis de faire plus à budget constant : « avec la même somme, on fait 30% de travaux en plus ».
- EPCI de 85 communes - 1,1 M habitants : en faisant réaliser les Plans Bruit des communes par les services de l'EPCI, les communes rurales ont fait l'économie d'une prestation par un bureau d'études privé.

4.6 Les leviers d'amélioration

Au-delà du seul bloc communal, les démarches de mutualisation de la compétence voirie pourraient être étendues **au Département**, compétent pour la création, l'entretien et l'exploitation du réseau routier départemental.

L'enchevêtrement de compétences liées à la voirie entre les collectivités, du fait d'une répartition de compétences issue de considérations historiques n'ayant plus lieu d'être aujourd'hui, doit par ailleurs faire l'objet d'une **remise à plat** (cf. précédemment)

Le transfert de compétence doit enfin être **acté par l'ensemble des institutions**, au risque de complexifier le jeu d'acteurs.

- EPCI de 19 communes - 4000 habitants : le Conseil Général continue à subventionner les investissements des communes à titre individuel et non ceux des EPCI, freinant de fait la solidarité entre les communes.

4.7 Les facteurs-clés de succès

Le transfert de la compétence voirie des communes à l'intercommunalité suppose une **définition claire, précise et pertinente de l'intérêt communautaire**, conformément à ce que prévoit le CGCT, aussi bien pour ce qui est des voies de circulation que des parcs de stationnement.

- EPCI de 46 communes - 60 000 habitants: la définition de l'intérêt communautaire, annexée aux statuts de l'EPCI, a constitué le point de départ pour définir la politique de voirie de l'EPCI et les moyens à mettre en œuvre. Il précise l'étendue de la compétence transférée, la portée des interventions de l'EPCI sur les voies transférées, les missions de l'EPCI, gestionnaire de la voirie , l'administration et la gestion de la voirie transférée, les fonds de concours versés par les communes à l'EPCI et par l'EPCI aux communes en matière de travaux de voirie, les prestations de services et le mode de calcul du transfert de charge

Compte tenu de l'attachement fort des élus communaux aux questions de voirie, les **communes doivent être associées à la gouvernance**, même dans le cas d'un transfert de compétence. Cela permet d'une part de répondre au fort attachement des maires, notamment des communes rurales, aux questions de voirie et d'autre part de garder une **proximité** avec le terrain, condition essentielle à l'exercice de cette compétence.

- EPCI de 49 communes - 545 000 habitants: l'EPCI a tenu à associer étroitement les maires des communes à travers la charte métropolitaine (« rien ne se fait sans l'accord des maires »), l'inscription dans les statuts de l'EPCI d'un Conseil des Maires, se réunissant en amont du Conseil communautaire. De plus, le budget de la voirie est organisé par territoire communal pour permettre aux maires de connaître le budget disponible sur sa commune
- Un EPCI de 85 communes - 1,1 M habitants a mis en place une plateforme web (« DIVA » pour *Demande d'Intervention Voirie et Assainissement*) servant aux communes de guichet unique pour déclarer tout problème sur l'espace public en matière de voirie de signalisation et d'assainissement. Elle vise à faciliter la déclaration grâce à des pictogrammes et des photos, apporter aux communes une réponse plus efficace et plus transparente. Un module de suivi en continu du traitement de la demande et de la géolocalisation ont permis de traiter 13 000 demandes en un an.

Dans le cas du transfert, au regard du poids que la voirie représente dans les budgets d'investissement communaux, **l'évaluation amont** précise des charges constitue une étape critique du transfert de la compétence voirie et doit pouvoir être facilement revue, à la hausse ou à la basse, en aval.

- EPCI de 49 communes - 545 000 habitants: le montant des charges de patrimoine transféré ont été le fruit de discussions politiques, avec une règle uniformisée d'amortissement du patrimoine sur 50 ans pour les communes. Avec du recul, l'EPCI s'est rendue compte que les transferts financiers n'étaient pas à la hauteur des investissements.
- EPCI de 19 communes - 4 000 habitants: l'évaluation des charges s'est faite sans difficulté particulière, sur la base des dépenses d'investissement et d'entretien de chaque commune sur les 3 années précédant la mutualisation
- EPCI de 46 communes - 60 000 habitants: le calcul du transfert des charges n'a pas posé de problème particulier puisque les communes adhéraient auparavant à un syndicat. Elles leurs reversaient une contribution (« patente »). Les charges transférées ont ainsi été alignées sur la patente, en fonction d'un « coefficient d'intégration fiscal » basé sur des critères tels que la population, le coefficient fiscal et la longueur des voies. Le coût est calculé au m² avec des ratios-type : 65 centimes du m² pour le rural, 1,15 euros du m² pour la chaussée avec trottoir.

Fiche démarche - Crédit, aménagement et entretien du domaine public routier

Présentation du segment et périmètre

- ▶ Crédit, aménagement et exploitation de la voirie et des espaces publics

Démarche-type

- ▶ Diagnostic et recensement des voiries (cartographie et tableau de classement)
- ▶ Définition d'une hiérarchisation du réseau
- ▶ Évaluation des différents modes de gestion et des organisations en place
- ▶ Évaluation budgétaire précise des politiques menées (sur la base des 3 dernières années)
- ▶ Définition de l'intérêt communautaire qui précisera la politique menée sur la voirie
- ▶ PV de transfert du patrimoine routier
- ▶ Organisation fonctionnelle et opérationnelle
- ▶ PV de transfert des personnels, bâtiments et des matériels
- ▶ Évaluation financière prévisionnelle (y compris PPI)

Freins/Obstacles

- ▶ Résistance aux changements (élus et techniciens)
- ▶ Craintes face à la nouvelle gouvernance
- ▶ Critiques de la balance financière en environnement contraint
- ▶ priorités de l'intercommunalité versus priorités de la commune

Outils et méthodes

- ▶ Tableaux de classement / SIG
- ▶ Analyse budgétaire avec suivi analytique par commune
- ▶ Ratios : agent / km de voie (rural), coût du m² de voie construite (urbain), coût par km de voie transférées, taux de renouvellement des couches de roulement

Facteurs-clés de succès

- ▶ Intégration de l'ensemble des parties prenantes dans le projet
- ▶ Clarté de l'intérêt communautaire
- ▶ Entretien homogène sur l'ensemble du territoire communautaire

Fiche démarche - Signalisation

Présentation du segment et périmètre

- ▶ Signalisation verticale, horizontale, tricolore et directionnelle, à l'exclusion des signalisations touristiques, commerciales

Démarche-type

- ▶ Cf fiche précédente (même démarche)

Freins/Obstacles

- ▶ Dualité de compétence avec le maire : intercommunalité exécute décision de police du maire

Outils et méthodes

- ▶ Formations à la sécurité (responsabilité des agents)
- ▶ Bases de données de patrimoine
- ▶ Programme d'entretien préventif

Facteurs-clés de succès

- ▶ Prise en charge de la compétence dans le cadre d'une saisine globale de la compétence, pour assurer une gestion cohérente
- ▶ Réactivité de l'intercommunalité par rapport aux décisions du maire

Fiche démarche - Eclairage public

Présentation du segment et périmètre

- ▶ Création, entretien, exploitation, enfouissement et modernisation du réseau d'éclairage public de l'EPCI hors éclairage festif

Démarche-type

- ▶ Recensement du patrimoine
- ▶ Identification du gestionnaire
- ▶ Diagnostic indépendant du patrimoine
- ▶ Évaluation
- ▶ Comparaison aux 1ers résultats de l'analyse des budgets communaux
- ▶ Arbitrage des transferts financiers
- ▶ Convention de gestion provisoire
- ▶ Constitution de la base de données patrimoniales
- ▶ Définition concertée des limites d'exercice de la compétence
- ▶ Exercice en propre de la compétence

Freins/Obstacles

- ▶ Unicité du réseau versus multitude des besoins qui se superposent
- ▶ Multiplicité des intervenants
- ▶ Demandes de réhabilitation du patrimoine au moment de l'évaluation du transfert de charges
- ▶ Habitudes d'achats des communes en matière d'éclairage

Facteurs-clés de succès

- ▶ Mise en avant de réalisation d'économies d'échelle
- ▶ Cohérence esthétique et fonctionnelle des espaces publics
- ▶ Intégration de l'éclairage public dans une gestion d'ensemble de l'espace public (voire et gestion des réseaux)
- ▶ Uniformisation des modes de fonctionnement

Outils et méthodes

- ▶ Diagnostic patrimonial
- ▶ Constitution de la base de données
- ▶ AMO pour l'évaluation du transfert de charges

Fiche démarche - Parcs de stationnement

Présentation du segment et périmètre

- ▶ Création, entretien, exploitation des parcs de stationnement (au sol et en ouvrage), à l'exclusion des parcs dédiés à l'exploitation d'équipements communaux

Démarche-type

- ▶ Définition du périmètre d'intérêt communautaire
- ▶ Recensement du patrimoine
- ▶ Identification du gestionnaire et des modes de gestion
- ▶ Diagnostic indépendant du patrimoine
- ▶ Évaluation de la charge à transférer
- ▶ Comparaison aux 1ers résultats de l'analyse des budgets communaux
- ▶ Arbitrage des transferts financiers
- ▶ Évaluation financière prévisionnelle (y compris PPI)
- ▶ Convention de gestion provisoire
- ▶ Constitution de la base de données patrimoniales
- ▶ Exercice en propre de la compétence

Freins/Obstacles

- ▶ Gestion et évaluation du transfert du mode de gestion (surtout en DSP)
- ▶ Harmonisation des tarifications

Facteurs-clés de succès

- ▶ Mise en avant d'une politique de stationnement (dans le cas de l'harmonisation des tarifications, et de la renégociation des DSP)
- ▶ Intégration du stationnement dans une politique communautaire de mobilité / transports multimodaux
- ▶ Levier pour des politiques de mobilité alternatives

Outils et méthodes

- ▶ Diagnostic patrimonial
- ▶ Constitution de la base de données
- ▶ AMO pour l'évaluation du transfert de charges (dont DSP)

4.8 Conclusions sur la thématique Voirie

Les travaux conduits confirment l'intérêt d'une mutualisation des moyens concourant à la voirie, tout en soulignant les difficultés et freins :

- Il est certain que des moyens humains, techniques et financiers sont mobilisés aux différents niveaux du bloc communal pour créer et entretenir des voiries dont les usages - attachés aux compétences des acteurs du bloc communal et hors blocs communal - constituent aujourd'hui un tout souvent très imbriqué. Le partage ou la mise en commun de ces moyens est donc particulièrement pertinent,
- Toutefois, **la thématique « Voirie » est très imbriquée avec d'autres champs d'intervention** tels que l'éclairage public, les espaces verts, le mobilier urbain. Le périmètre de la thématique gagnerait ainsi à être élargi. De même, elle est partagée avec d'autres acteurs (Département, opérateurs de l'Etat) qui ajoutent un facteur de complexité dans la mise en œuvre de la compétence.
- Les expériences conduites, qui s'exercent dans diverses modalités allant du partage de moyens matériels à la mise en place de services communs, placent **la qualité de services en premier résultat obtenu par la mutualisation** (ou le transfert de la compétence voirie à l'EPCI). Des économies peuvent être réalisées, même si elles sont de nouveau très peu quantifiées, mais elles sont plutôt redéployées au bénéfice du niveau de service.
- La voirie étant au cœur des préoccupations de nombreux élus locaux, en particulier dans les communes de petite taille, **sa mise en œuvre de façon mutualisée soulève des craintes et des réticences, qui peuvent limiter l'étendue de la démarche**, et rendre compliquée son déploiement. Ce facteur n'est pas à négliger, et explique les nombreuses modalités « à la carte ».

ANNEXE VIII

Lettre de mission



**LA MINISTRE
DE LA DÉCENTRALISATION, DE LA REFORME
DE L'ETAT ET DE LA FONCTION PUBLIQUE**

**LE PRESIDENT
DE L'ASSOCIATION DES MAIRES DE
FRANCE**

Paris, le 2 JUIN 2014

A

Madame le chef du service de l'Inspection générale des finances

Monsieur le chef de l'inspection générale de l'administration

Copies à :

Monsieur le directeur général des collectivités territoriales (DGCL)

Monsieur le directeur général de l'association des maires de France (AMF)

Le gouvernement s'est fixé une ambition forte pour une action publique plus juste, plus cohérente et plus efficace, qui s'inscrit dans une dynamique d'efforts importants de redressement des finances publiques. Les évaluations de politique publique conduites dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP) doivent contribuer à cet effort en établissant une vision partagée des enjeux et en identifiant des scénarios de transformation nécessaires pour éclairer la décision publique. Le Comité interministériel du 18 décembre 2013 a décidé d'engager une évaluation de la politique de mutualisation entre collectivités territoriales au sein du bloc communal.

Je vous missionne pour réaliser cette évaluation conformément au cadrage ci-joint et aux principes qui président aux évaluations en mode MAP, en particulier l'association des parties prenantes aux différentes étapes du processus évaluatif, la réalisation d'un diagnostic documenté et la définition de plusieurs scénarios de transformation précis et opérationnels.

Vous veillerez, en phase de diagnostic, à identifier les freins et les facteurs favorables aux mutualisations, à documenter les moyens affectés et leur répartition au sein du bloc communal, ainsi que les gains attendus en matière de qualité de service et les gisements d'économies réalisables. Les scénarios et hypothèses de mutualisation que vous envisagerez s'appuieront sur les différentes pratiques que vous aurez pu observer et tiendront compte des différents contextes locaux. Ils s'attacheront également à respecter le cadrage financier arrêté à l'issue du diagnostic et à chiffrer les économies potentielles notamment par la réalisation d'études d'impact réalisés à partir des données chiffrées de la DGCL et de la DGFiP.

Vous veillerez, au cours de vos travaux et en faisant appel si besoin au SGMAP, à examiner, les solutions liées aux principaux axes de la modernisation de l'action publique (simplification des règles et démarches administratives, amélioration de la relation à l'usager et l'innovation

publique, développement des solutions numériques pour les usagers, ouverture et partage des données publiques). S'agissant de « l'open data », vous vous attacherez à mettre en ligne et en accès libre les données publiques afférentes à l'évaluation ainsi que celles produites par cette dernière.

Au terme des trois premières semaines de votre mission, vous présenterez la méthodologie que vous entendez mettre en œuvre à un comité d'évaluation (dit « COPIL ») qui se réunira à l'initiative des deux responsables auxquels nous déléguons la maîtrise d'ouvrage de cette évaluation : le directeur général des collectivités territoriales (DGCL) et le directeur général de l'association des maires de France (AMF). Une fois le diagnostic établi et formalisé pour le 26 septembre, vos travaux devront aboutir le 14 novembre à un rapport qui aura vocation à constituer un guide pratique des différents scénarios de mutualisation, et qui sera rendu public.

Tout au long de votre mission, vous pourrez vous appuyer sur le SGMAP que vous inviterez au comité d'évaluation et qui vous accompagnera sur le plan méthodologique ainsi que pour la réalisation de vos travaux, tout particulièrement ceux liés à la consultation des parties prenantes. Je vous demande de m'alerter, ainsi que le SGMAP, de toute difficulté que vous pourriez rencontrer.



Marylise LEBRANCHU



Jacques PELISSARD

ANNEXE IX

Liste des personnes rencontrées

SOMMAIRE

1. ASSOCIATIONS DE COLLECTIVITES TERRITORIALES ET D'ELUS ET AUTRES MEMBRES DU COMITE DE PILOTAGE DE LA MISSION.....	1
2. PARLEMENT (OUTRE LES MEMBRES DU PARLEMENT RENCONTRES AU TITRE DE LEURS FONCTIONS ASSOCIATIVES OU LOCALES).....	2
3. CABINETS MINISTERIELS	2
4. ADMINISTRATIONS CENTRALES.....	2
4.1. Direction générale des collectivités locales.....	2
4.2. Direction du budget.....	3
4.3. Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP)	3
4.4. Direction générale des finances publiques (DGFIP)	3
4.5. Secrétariat général du Ministère de l'économie, du redressement productif et du numérique.....	4
5. SYNDICATS.....	4
6. EXPERTS.....	4
7. GROUPES DE TRAVAIL.....	5
7.1. Ateliers SGMAP /Ernst & Young	5
7.1.1. <i>Cabinet Ernst & Young</i>	5
7.1.2. <i>Communes et EPCI représentés à l'atelier SGMAP Achats</i>	5
7.1.3. <i>Communes et EPCI représentés à l'atelier SGMAP Systèmes d'information</i>	5
7.1.4. <i>Communes et EPCI représentés à l'atelier SGMAP Services scolaires</i>	5
7.1.5. <i>Communes et EPCI représentés à l'atelier SGMAP Voirie</i>	5

7.2. Groupe de travail de l'association des directeurs généraux des communautés de France (ADGCF)	6
7.3. Groupe de travail de l'association des administrateurs territoriaux de France (AATF)	6
7.4. Groupe de travail de l'association des communautés urbaines de France (ACUF)	6
8. DEPLACEMENTS ET ENTRETIENS (COMMUNES, EPCI ET SERVICES DECONCENTRES DE L'ETAT)	7
8.1. Hautes-Alpes	7
8.2. Alpes-Maritimes.....	7
8.3. Aube.....	7
8.4. Gironde.....	7
8.5. Loir-et-Cher	8
8.6. Loire-Atlantique.....	8
8.7. Lot.....	9
8.8. Maine-et-Loire.....	9
8.9. Marne	10
8.10.. Haute-Marne	11
8.11.. Mayenne.....	11
8.12.. Pyrénées Atlantiques.....	12
8.13.. Hautes-Pyrénées	13
8.14.. Bas-Rhin.....	14
8.15.. Haut-Rhin	14
8.16.. Orne	14
8.17.. Var	15
1. ASSOCIATIONS DE COLLECTIVITES TERRITORIALES ET D'ELUS ET AUTRES MEMBRES DU COMITE DE PILOTAGE DE LA MISSION.....	1
2. PARLEMENT (OUTRE LES MEMBRES DU PARLEMENT RENCONTRES AU TITRE DE LEURS FONCTIONS ASSOCIATIVES OU LOCALES).....	2
3. CABINETS MINISTERIELS	2
4. ADMINISTRATIONS CENTRALES.....	2
4.1. Direction générale des collectivités locales.....	2
4.2. Direction du budget.....	3
4.3. Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP)	3
4.4. Direction générale des finances publiques (DGFiP)	3
4.5. Secrétariat général du Ministère de l'économie, du redressement productif et du numérique.....	4
5. SYNDICATS.....	4
6. EXPERTS.....	4
7. GROUPES DE TRAVAIL.....	5
7.1. Ateliers SGMAP /Ernst & Young	5

7.1.1. <i>Cabinet Ernst & Young</i>	5
7.1.2. <i>Communes et EPCI représentés à l'atelier SGMAP Achats</i>	5
7.1.3. <i>Communes et EPCI représentés à l'atelier SGMAP Systèmes d'information</i>	5
7.1.4. <i>Communes et EPCI représentés à l'atelier SGMAP Services scolaires</i>	5
7.1.5. <i>Communes et EPCI représentés à l'atelier SGMAP Voirie</i>	5
7.2. Groupe de travail de l'association des directeurs généraux des communautés de France (ADGCF)	6
7.3. Groupe de travail de l'association des administrateurs territoriaux de France (AATF)	6
7.4. Groupe de travail de l'association des communautés urbaines de France (ACUF)	6
8. DEPLACEMENTS ET ENTRETIENS (COMMUNES, EPCI ET SERVICES DECONCENTRES DE L'ETAT)	7
8.1. Hautes-Alpes	7
8.2. Alpes-Maritimes.....	7
8.3. Aube.....	7
8.4. Gironde	7
8.5. Loir-et-Cher	8
8.6. Loire-Atlantique.....	8
8.7. Lot.....	9
8.8. Maine-et-Loire.....	9
8.9. Marne	10
8.10.. Haute-Marne	11
8.11.. Mayenne.....	11
8.12.. Pyrénées Atlantiques.....	12
8.13.. Hautes-Pyrénées	13
8.14.. Bas-Rhin.....	14
8.15.. Haut-Rhin	14
8.16.. Orne	14
8.17.. Var	15

1. Associations de collectivités territoriales et d'élus et autres membres du comité de pilotage de la mission

- ◆ **Association des maires de France (AMF)**
 - M. Jacques PELISSARD, président
 - M. Philippe LAURENT, président de la commission des finances locales de l'AMF
 - M. André LAIGNEL, premier vice-président délégué de l'AMF et président du comité des finances locales, maire d'Issoudun
 - M. Rollon MOUCHEL-BLAISOT, directeur général
 - M^{me} Séverine de SOUSA, directrice adjointe de l'AMF
 - M^{me} Marie-Cécile GEORGES, responsable du service intercommunalité
 - Mme Geneviève CERF-CASAU, responsable du département administration et gestion communale
 - M^{me} Nathalie BRODIN, responsable département finances et fiscalité locale
- ◆ **Assemblée des communautés de France (AdCF)**
 - M. Nicolas PORTIER, délégué général
 - M^{me} Floriane BOULAY, responsable affaires juridiques
 - M^{me} Claire DELPECH, responsable finances
- ◆ **Association des maires ruraux de France (AMRF)**
 - M. Vanik BERBERIAN, président de l'AMRF
 - M. Cédric SZABO, directeur de l'Association des maires ruraux de France
- ◆ **Association des maires de grandes villes de France (AMGVF)**
 - M. Franck CLAYES, directeur économie et finances territoriales
 - M. Thomas JACOUTOT, chargé de mission. Développement urbain durable, environnement
- ◆ **Villes de France**
 - M^{me} Nicole GIBOURDEL, déléguée générale
 - M. Armand PINOTEAU, chargé de mission
- ◆ **Association des communautés urbaines de France**
 - M. Olivier LANDEL, délégué général
- ◆ **Association des maires des petites villes de France (APVF)**
 - M^{me} Laurence TARTOUR, chargée de mission finances locales, intercommunalité
- ◆ **Association des directeurs généraux des communautés de France (ADGCF)**
 - M. Pascal FORTOUL, président, directeur général des services de la communauté d'agglomération du Pays voironnais
 - M. David LE BRAS, délégué général
- ◆ **Fédération nationale, centres de gestion et centres interdépartementaux de gestion (FNCDG)**
 - M^{me} Cindy LABORIE, juriste, chargée de mission
 - M. Sébastien HUTSE, juriste, chargé de mission
- ◆ **Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)**
 - M. Robert LIMMOIS, directeur adjoint du cabinet du président du CNFPT

2. Parlement (outre les membres du Parlement rencontrés au titre de leurs fonctions associatives ou locales)

- ◆ **Assemblée nationale**
 - M^{me} Christine PIRES-BEAUNE, députée de la 2^{ème} circonscription du Puy-de-Dôme
- ◆ **Sénat**
 - M^{me} Jacqueline GOURAULT, vice-président du Sénat, sénatrice du Loir-et-Cher, président de la commission intercommunalité de l'AMF

3. Cabinets ministériels

- ◆ **Cabinet de Mme Marylise LEBRANCHU, ministre de la décentralisation et de la fonction publique**
 - M. Jean-Yves RAUDE, directeur de cabinet
 - M. Myriam BERNARD, directrice adjointe du cabinet en charge de la fonction publique
 - M. Pierre BERGES, conseiller budgétaire en charge de l'accompagnement des fusions de collectivités
 - M^{me} Sophie LEBRET, conseillère technique fonction publique
 - M. Jonathan MORICE, conseiller collectivités territoriales, région capitale et métropole du Grand Paris
- ◆ **Cabinet de M. Christian ECKERT, secrétaire d'État chargé du Budget**
 - M. Julien ROBINEAU, conseiller finances locales
- ◆ **Cabinet de M. André VALLINI, secrétariat d'État à la réforme territoriale**
 - M. Serge MORVAN, directeur de cabinet
 - M. Emmanuel DURU, conseiller chargé des communes et intercommunalités
- ◆ **Cabinet de M. Bernard CAZENEUVE, ministre de l'intérieur**
 - M. Antoine GOBELET, conseiller budgétaire et modernisation

4. Administrations centrales

4.1. Direction générale des collectivités locales

- M. Serge MORVAN, directeur général des collectivités locales
- M. Stanislas BOURRON, adjoint au directeur général
- M. Bruno TRIQUENAUX, expert de haut niveau auprès du directeur général des collectivités locales, chargé du suivi de la démarche de modernisation de l'action publique (MAP)
- M. Christophe PEYREL, sous-directeur des élus locaux et de la fonction publique territoriale (SDELFP)
- M^{me} Agnès REINER, adjointe au sous-directeur (SDELFP)
- M^{me} Françoise TAHERI, sous-directrice des finances locales et de l'action économique (SDFLAE)

Annexe IX

- M^{me} Karine DELAMARCHE, adjointe à la sous-directrice (SDFLAE)
- M François LAFOND, chef du bureau des concours financiers de l'Etat (FL2)
- M. Martin LESAGE, adjoint au chef du bureau des concours financiers de l'État (FL2)
- M. François PESNEAU, sous-directeur des compétences et des institutions locales (CIL)
- M. Thomas FAUCONNIER, chef du bureau des structures territoriales (SDCIL)
- M^{me} Sophie COUTOR, directrice du programme ACTES
- M^{me} Rozenn CARAES, responsable du pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité (PIACL)
- M. Michel DUÉE, chef du département des études et statistiques locales (DESL)
- M^{me} Sabine MEUNIER, adjointe au chef du département, chef coordination statistique (DESL)

4.2. Direction du budget

- M^{me} Mélanie JODER, sous-directrice de la 1^{ère} sous-direction (politique budgétaire)
- M. Jean-François JUERY, chef du bureau de la synthèse (politique budgétaire)
- M. Guillaume RAUFFET, adjoint au chef de bureau de la synthèse (politique budgétaire)
- M. Michael SIBILLEAU, chef du bureau collectivités locales
- M. Quentin COMET, adjoint au chef de bureau collectivités locales

4.3. Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP)

- M. Mamadou GUEYE, chef de département « Réforme de l'État »
- M. François GOBILLARD, directeur de projet, service « Évaluation et appui aux administrations »
- M^{me} Émilie BOURHIS, chef de projet « Évaluation des politiques publiques »
- M^{me} Déborah AUTHEMAN, chef de projet, Service Evaluation et appui aux administrations
- M. Gilles DIOT, chargé de mission coordination et relations avec les ministères

4.4. Direction générale des finances publiques (DGFiP)

- M. Eric BARBIER, sous-directeur CL2
- Mme Christelle BORG, bureau CL2A
- M. Philippe ZAPLETAL, Valorisation et Pilotage, Bureau CL-2A, Conseil fiscal et valorisation financière du secteur public local et du secteur public de santé
- M. FOURGEOT, bureau CL2A
- M. Benoît SABLAYROLLES, Chef du secteur "valorisation et pilotage, bureau CL2A

4.5. Secrétariat général du Ministère de l'économie, du redressement productif et du numérique

- M^{me} Muriel LERICOLAIS, service de l'environnement professionnel - 1B, secteur ABCDE

5. Syndicats

- ◆ **CFDT**
 - M^{me} Marie-Odile ESCH, secrétaire générale
 - M^{me} Christine MARCHETTI, secrétaire nationale en charge des territoriaux
- ◆ **CFTC**
 - M. Dominique MUCCI, vice-président de la FNACT
 - M. Paul LEGAL, ex vice-président de la FNACT, président syndicat CTFC de l'administration parisienne
- ◆ **CGT**
 - M^{me} Viviane FLATREAUD, membre du collectif politiques publiques
- ◆ **FA FPT**
 - M. Bruno COLLIGNON, président fédéral
 - M^{me} Régine PEYRAVERNEY, responsable du Grand Lyon
 - M. Pascal KESSLER, secrétaire national en charge du pôle statutaire
- ◆ **FO**
 - M. Johann LAURENCY, secrétaire fédéral public
 - M^{me} Valérie PUJOL, responsable région Aquitaine FO
- ◆ **UNSA**
 - M. Ange HELMRICH, secrétaire national de la fédération UNSA-Territoriaux
 - M. Patrick CAMPAGNOLO, représentant de l'UNSA
- ◆ **Syndicat national des directeurs généraux des collectivités territoriales (SNDGCT)**
 - M. Pierrick LOZE, DGS de la ville de Melun, président du syndicat

6. Experts

- M. Matthieu LEPRINCE, maître de conférences en économie - Université de Rennes 1, membre du Centre de Recherche en Économie et Management - CREM - UMR CNRS 6211, responsable du pôle « Gouvernance dans les institutions publiques et privées » de la MSHB
- M. Vincent AUBELLE, professeur associé - département génie urbain chez Université Marne-la-Vallée, consultant
- Maître Éric LANDOT, cabinet Landot & Associés

7. Groupes de travail

7.1. Ateliers SGMAP /Ernst & Young

7.1.1. Cabinet Ernst & Young

- M^{me} Nathalie VAN VLIET, associée, secteur public
- M^{me} Sabrina LEBEL, *senior manager*, secteur public

7.1.2. Communes et EPCI représentés à l'atelier SGMAP Achats

- ◆ Saint-Vincent-de-Tyrosse, Communauté de communes Maremne Adour Côte-Sud
- ◆ Communauté d'agglomération Orléans Val de Loire
- ◆ La Tour-du-Pin, Communauté de communes Les Vallons de la Tour
- ◆ Le Creusot, Communauté urbaine du Creusot Montceau
- ◆ Segré, Communauté de communes Canton de Segré

7.1.3. Communes et EPCI représentés à l'atelier SGMAP Systèmes d'information

- ◆ Lamballe, Lamballe Communauté
- ◆ L'Isle d'Abeau, Communauté d'agglomération Porte de l'Isère
- ◆ Fontenay-sous-Bois, Ville de Fontenay-sous-Bois
- ◆ QuimperVille de Quimper
- ◆ Montluçon, Ville de Montluçon
- ◆ **Contribution écrite**
 - Aixe-sur-Vienne, Ville d'Aixe-sur-Vienne

7.1.4. Communes et EPCI représentés à l'atelier SGMAP Services scolaires

- ◆ Touvérac, Communauté de communes des 4B Sud-Charente
- ◆ Coutances, Communauté de communes du bocage coutançais
- ◆ Oucques, Communauté de communes Beauce et Forêt
- ◆ Montceau-les-Mines, Ville de Montceau-les-Mines

7.1.5. Communes et EPCI représentés à l'atelier SGMAP Voirie

- ◆ Nice, Métropole Nice-Côte-d'Azur
- ◆ Marmande, CA Val-de-Garonne Agglomération
- ◆ Lille, CU Lille métropole
- ◆ Saint-Juéry, CA de l'Albigeois
- ◆ Rennes
- ◆ Montpellier, Montpellier
- ◆ La Plaine-Saint-Denis, CA Plaine Commune
- ◆ Aurignac, Communauté de communes des Terres d'Aurignac

7.2. Groupe de travail de l'association des directeurs généraux des communautés de France (ADGCF)

- ◆ **Association des directeurs généraux des communautés de France (ADGCF)**
 - M. David LE BRAS, délégué général de l'ADGCF
- ◆ **Communauté de communes de l'Orée de Puisaye**
 - M. Fabrice POCHOLLE, directeur général des services
- ◆ **Communauté d'agglomération de la Ville de Valence**
 - M^{me} Emmanuelle CHAMBARD, directrice générale déléguée aux ressources
- ◆ **Communauté d'agglomération du Grand Dôle (contribution écrite)**
 - M. Mathieu CHARTRON, DGS
- ◆ **Communauté d'agglomération Sud-Est toulousain (SICOVAL)**
 - M. Philippe LEMAIRE, DGS

7.3. Groupe de travail de l'association des administrateurs territoriaux de France (AATF)

- ◆ **Association des administrateurs territoriaux de France**
 - M^{me} Marie-Francine FRANCOIS, ancienne présidente de l'AATF
 - M. Fabien TASTET, président de l'AATF
- ◆ **Communauté d'agglomération de Montluçon**
 - M. Franck PAULHE, DGS de la ville et de la CA de Montluçon
- ◆ **Quimper communauté**
 - Violaine CHENEL, DGA Pôle ressources de la ville et de la CA de Quimper

7.4. Groupe de travail de l'association des communautés urbaines de France (ACUF)

- M. Maurice TUBUL, adjoint au DGS Ville de Nice, Métropole NCA
- M. Jean-Philippe MORETAU, DGS Grand Nancy
- M^{me} Sandrine VOISIN, DGA Grand Nancy
- M. Philippe DILASSER, DGA Le Mans Métropole (LMM)
- M^{me} Flora CAMONI, chargée de mission DG LMM
- M^{me} Cécile FISCHER, chargée de mission DG LMM
- M. Pierrick RAUDE, chef de projet métropole CU Bordeaux
- M. Michel CALVEZ, Nantes Métropole, DGORH
- M^{me} Élisabeth BATCAVE, CU Dunkerque
- M^{me} Rizlane BIBAOUI, CU Dunkerque
- M^{me} Émilie RENAN, CU d'Arras
- M. Benoît ROOSEBEKE, CU Arras
- M. Erwan LEMARCHAND, Lille Métropole
- M^{me} Hélène GARIDEL, Marseille Provence Métropole
- M. Philippe BLANQUEFORT, IGS, Marseille Provence Métropole
- M. CHEVANNE Guy, communauté urbaine de Strasbourg, responsable de la mission intercommunalité
- M. Philippe MENUT, communauté urbaine de Cherbourg

8. Déplacements et entretiens (communes, EPCI et services déconcentrés de l'Etat)

8.1. Hautes-Alpes

- ◆ **Communauté de communes du Savinois-Serre-Ponçon**
 - M^{me} Audrey GUILLAUME, DGS
- ◆ **Communauté de communes du Valgaudemar**
 - M^{me} Pierrette AYMARD, DGS

8.2. Alpes-Maritimes

- ◆ **Métropole Nice-Côte-d'Azur**
 - M. Fernand-Marc NARDUCCI, directeur général des services, adjoint ressources et mutualisation
 - M^{me} Monique GARBEY, directrice des finances

8.3. Aube

- ◆ **Communauté de communes du Val d'Armance**
 - M^{me} Aurélie DERAEVE, DGS

8.4. Gironde

- ◆ **Préfecture**
 - M. Michel DELPUECH, préfet de la région Aquitaine, préfet de la Gironde
 - M. Jean-Michel BEDECARRAX, secrétaire général de la préfecture de la Gironde
- ◆ **Direction régionale des finances publiques de la région Aquitaine (DRFiP)**
 - M. Thierry MOUGIN, directeur adjoint du pôle gestion publique
- ◆ **Ville de Bordeaux**
 - M. Christophe LEURET, directeur général des finances et de la gestion de la ville de Bordeaux
- ◆ **Communauté urbaine de Bordeaux (CUB)**
 - M. Alain ANZIANI, 1^{er} Vice-président de la CUB, en charge de la métropolisation, sénateur-maire, maire de Mérignac
 - M. Éric ARDOUIN, directeur général des services de la CUB
 - M. Patrice RABAUD, directeur général adjoint - pôle administration générale
 - M. Frédéric GARNIER, directeur général adjoint - pôle finances
 - M^{me} Agnès BIENVENU, directrice à la direction du conseil, innovation sociale et communication
- ◆ **Ville de Mérignac**
 - M. Laurent BOURGES, DGS de la ville de Mérignac
 - M^{me} Emilie HUCHET, juriste à la DGS de Mérignac
 - M^{me} Caroline DESAIGUES, directrice générale adjointe pôle ressources et finances de Mérignac

- ◆ **Communauté de communes du canton de Saint-Savin**
 - M. Pierre ROQUES, président de la communauté de communes
 - M. Jean-Luc DESPERIEZ, vice-président, en charge de l'aménagement de l'espace
 - M. Alain RENARD, vice-président, en charge de l'environnement et du développement durable
 - M. Mickaël JAUBLEAU, vice-président, en charge de la voirie, de l'assainissement non collectif et de la mutualisation
 - M. Raphaël LARRE, DGS de la communauté de communes du canton de Saint-Savin
 - M. Michael TOURNEUR, DGA des services de la communauté de commune du canton de Saint-Savin
- ◆ **Ville de Bruges**
 - M. Philippe DEL SOCCORO, DGS de la ville de Bruges

8.5. Loir-et-Cher

- ◆ **Préfecture**
 - M. Gilles LAGARDE, Préfet
 - M. Raphaël RONCIERE, directeur des collectivités territoriales
 - M^{me} Nathalie MARGAT, chef du bureau des collectivités territoriales
 - M. Paul BERGERARD, adjoint au chef du bureau des collectivités territoriales
- ◆ **Communauté d'agglomération de Blois, Aggropolys**
 - M. Christophe DEGRUELLE, président d'Aggropolys
 - M. Alain FARINE, DGS d'Aggropolys
 - M^{me} Christelle GENRE, directrice du cadre de vie à la ville de Blois et à Aggropolys
 - M. Alban PROU, contrôleur de gestion à la Ville de Blois et à Aggropolys
- ◆ **Ville de Blois**
 - M. Jérôme BOUJOT, adjoint au maire de Blois
 - M. Bruno GERENTES, DGS de la commune de Blois
 - M. Franck BOITEL, directeur de l'administration générale d'Aggropolys et de la ville de Blois
 - Mme Violaine LESINGE, responsable du suivi budgétaire et financier à la direction des ressources humaines d'Aggropolys et de la ville de Blois
- ◆ **Communauté de communes du pays de Vendôme**
 - M. Pascal BRINDEAU, président de la Communauté de communes du Pays de Vendôme et maire de Vendôme
 - M. Eric BARTHEZ, directeur de cabinet à la Communauté de communes et à la mairie
 - M^{me} Emilie KOSMALA, attachée à la DGS en charge de la mutualisation et de l'intercommunalité

8.6. Loire-Atlantique

- ◆ **Préfecture**
 - M. Henri-Michel COMET, préfet
 - M. Emmanuel AUBRY, secrétaire général

Annexe IX

- M. Laurent BUCHAILLAT, directeur de cabinet
- M. Jean-Philippe AUBRY, directeur des affaires juridiques et des relations avec les collectivités territoriales
- ◆ **Nantes-Métropole**
 - M. Fabrice ROUSSEL, 1^{er} vice-président de Nantes-Métropole, maire de La Chapelle-sur-Erdre
 - M. Benoît PAVAGEAU, DGS mutualisé entre Nantes Métropole et la Ville de Nantes
 - M. Florent SOLIER, directeur de la commande publique, mutualisé
 - M. Stéphane BARRANGER, directeur du contrôle en gestion, non mutualisé
 - M. Christian COUTURIER, maire des Sorinières
 - M. Emmanuel PECHÉ, DGS Les Sorinières
- ◆ **Communauté de communes Cœur Pays de Retz**
 - M. Bernard MORILLEAU, président de la communauté de communes Cœur Pays de Retz, maire de Sainte-Pazanne
 - M^{me} LABAYE, DGS par intérim, responsable administrative
 - M. Gaëtan LEAUTÉ, maire de Port-Saint-Père
 - M. Philippe HOUDAYER, adjoint au maire de Port-Saint-Père
- ◆ **Communauté de communes du Castelbriantais**
 - M. Alain HUNAULT, président de la communauté de communes Castelbriantais
 - M. Olivier DUSAUTOIS, DGS de la communauté de communes
 - M. André LEMAÎTRE, maire de Moisdon-la-Rivière
 - M^{me} Ginette BOURDEL, DGS de Moisdon-la-Rivière

8.7. Lot

- ◆ **Grand Cahors**
 - M. Jacques-Olivier DESNEAUX, DGS
- ◆ **Communauté de communes du pays du Craonnais**
 - M^{me} Françoise HUMEAU, DGS
- ◆ **Communauté de communes Cazals Salviac**
 - M^{me} Valérie NADAL, DGS

8.8. Maine-et-Loire

- ◆ **Préfecture**
 - M. François BURDEYRON, préfet
 - M. Régis DUFERNEZ, directeur de la réglementation et des collectivités locales
 - M. Christian MICHALAK, sous-préfet de Cholet
- ◆ **Direction départementale des finances publiques du Maine-et-Loire**
 - M. Gilles TOURPIN, directeur du pôle gestion publique
 - Mme Catherine BERTHOLOME-MILLET, responsable de la division du secteur public local
- ◆ **Communauté d'agglomération d'Angers Loire Métropole**
 - M^{me} Sandrine DEROUET, DGA

Annexe IX

- ◆ **Communauté de communes de Loire-Aubance**
 - M^{me} Sylvie GUINEBERTEAU, maire de Brissac-Quincé, présidente de la communauté de communes
 - M. Gérard TIJOU, 1^{er} adjoint de Luigné, 1^{er} VP de la CC, future application droit des sols, PLU, SCOT, aménagement du territoire
 - M. Jean-Christophe ARLUISON, maire de Juigné-sur-Loire, 2^{ème} vice-président de la communauté de communes, finances et développement économique
 - M. Hervé FAES, maire de Vauchrétien, 3^{ème} vice-président de la communauté de communes, chargé du sport et de la communication interne
 - M. Gérald COCHARD, maire de Saint-Mélène-sur-Aubance, 4^{ème} vice-président de la communauté de communes, voirie et espaces verts
 - M. Pascal ACOUCH, directeur des services techniques
 - M^{me} Chantal AYOUL, chargée des finances de la Communauté de communes
- ◆ **Communauté de communes de Pouancé-Combrée**
 - M^{me} Marie-Jo HAMARD, présidente de la communauté de communes, maire de Saint-Michel-et-Chanvaux
 - M. Claude GALISSON, adjoint au maire de Pouancé, chargé des finances, VP communauté
 - M^{me} Isabelle BARAISE, DGS de la CC
- ◆ **Communauté de commune de Moine et Sèvre**
 - M. Didier HUCHON, président de la communauté de communes de Moine et Sèvre, maire de La Renaudière, vice-président du pays des Mauges
 - M. Jacky QUESNEL, vice-président de la communauté de communes en charge des finances, maire du Longeron
 - M. Guillaume CHARRIER, chargé de mission développement économique
 - M^{me} Isabel VOLANT, maire de Saint Macaire en Mauges
 - M. Franck GILLARD, directeur du conseil de gestion mutualisé de la ville d'Angers, de son CCAS et d'Angers Loire Métropole
- ◆ **Montrevault communauté**
 - M. Benoît BATARDIERE, DGS
- ◆ **Communauté de communes du Centre-Mauges**
 - M. Philippe ROUX, DGS
- ◆ **Communauté de communes de Segré**
 - M. Gilles GRIMAUD, président de la communauté de communes, maire de Segré
- ◆ **Commune nouvelle de Baugé-en-Anjou**
 - M. Philippe CHALOPIN, maire et président de la communauté de communes de Baugé-en-Anjou

8.9. Marne

- ◆ **Reims métropole**
 - M^{me} Catherine VAUTRIN, présidente de Reims métropole, députée de la Marne, vice-présidente de l'Assemblée nationale
 - M. Jean-Pierre FORTUNE, vice-président de Reims métropole, maire de Tinqueux
 - M. Marc MONT-DE-VINCENT, DGS
 - M. Jean-Pierre ROGER, DG en charge des services techniques

Annexe IX

- M. Patrick BEDEC, maire de Cernay-les-Reims
- M. Olivier NYS, ancien directeur général des services de la ville et de la communauté d'agglomération

8.10. Haute-Marne

- ◆ **Préfecture**
 - M. Jean-Paul CELET, préfet
 - M^{me} Khalida SELLALI, secrétaire générale
- ◆ **Communauté du Grand Langres**
 - Mme Marie-José RUEL, présidente de la Communauté de communes du Grand Langres, maire de Rolampont
 - M^{me} Annie PRAT, Grand Langres
- ◆ **Communauté d'agglomération de Chaumont**
 - M^{me} Christine GUILLEMY, maire de Chaumont, présidente de la communauté d'agglomération de Chaumont
 - M. Marc DUVAL, DGS de la communauté d'agglomération de Chaumont
 - M. David MASSON, directeur des finances de l'agglomération de Chaumont
 - M. Paul FLAMARION, président du syndicat départemental d'énergie de la Haute-Marne (SDEHM), conseiller municipal de Chaumont
 - M^{me} Estelle YUNG, directrice du syndicat départemental d'énergie de la Haute-Marne
- ◆ **Communauté de communes de la Brie Champenoise**
 - M. Etienne DHUICQ, président de la communauté de communes de la Brie Champenoise, maire de Montmirail
 - M^{me} Sonia MANCEAU, DGS de la communauté de communes de la Brie Champenoise
 - M. Romain ANDROTI, directeur général des services de la mairie de Montmirail
 - M. François ROBIN, maire de Le Thoult Trosnay, 5^{ème} vice-président de la communauté de communes de la Brie Champenoise
- ◆ **Communauté de communes des Coteaux Sézannais**
 - M^{me} Andrée AUBES, DGS de la CC des Coteaux Sézannais
 - M. Dany CARTON, vice-président de la CC des Coteaux Sézannais, maire de Saint-Rémy-sous-Broyes

8.11. Mayenne

- ◆ **Préfecture**
 - M. Philippe VIGNES, préfet
 - M^{me} Pascale LEGENDRE, secrétaire générale
 - M^{me} Marie-Paule LOUDUN, directrice des politiques territoriales
 - M. Yann LE TIEC, chef du bureau des contrôles budgétaires et de la légalité
 - M^{me} Muriel PACAUD, stagiaire ENA

- ◆ **Communauté de communes de l'Ernée**
 - M. Albert LEBLANC, président de la communauté de communes de l'Ernée, adjoint au maire d'Ernée
 - M. Etienne GAUFFRE, DGS de la CC de l'Ernée
 - M. Gérard LEMMONIER, maire d'Ernée, maire de Juvigné, vice-président de la communauté de communes de l'Ernée
 - M. Gérard RAGOT, DGS pour la ville d'Ernée
- ◆ **Communauté de communes du Pays de Briouze**
 - M. Jean-Pierre SALLS, maire de Briouze et VP de la CC en charge des finances
 - M. Jacques MARTIN, maire de Pointel
 - M^{me} Sabrina DRUGEON, secrétaire de la mairie de Briouze
 - M^{me} Edwige MALHERBE, secrétaire de la CC de Briouze
- ◆ **Laval Agglomération**
 - M. François ZOCCHETTO, sénateur-maire de Laval, président de Laval Agglomération
 - M. Marcel THOMAS, DGS de Laval Agglomération
 - M. Alain BOISBOUVIER, maire de Louverné, vice-président de Laval Agglomération
 - M. Jean-Marc MILCENT, DGS de la mairie de Laval
 - M. Alain DILIS, président de l'Association des maires de la Mayenne
- ◆ **Communauté de Communes du Pays de Mayenne**
 - M. Michel ANGOT président de la communauté de communes du Pays de Mayenne, maire de Mayenne
 - M. Alexandra BORDEAU, DGS de la ville de Mayenne et de la communauté de communes
- ◆ **Direction départementale des finances publiques**
 - M. Arnaud BILLON, directeur pôle gestion publique

8.12. Pyrénées Atlantiques

- ◆ **Préfecture**
 - M. Pierre-André DURAND, préfet des Pyrénées-Atlantiques
 - M. Samuel BOUJU, sous-préfet d'Oloron-Sainte-Marie
 - M. Patrick DALLENNES, sous-préfet de Bayonne
- ◆ **Agglomération Côte Basque-Adour (ACBA)**
 - M. Jean-René ETCHEGARAY, maire de Bayonne, Président de l'Agglomération Côte Basque-Adour
 - M. Jean-Paul BADIE, directeur général des services de l'agglomération
 - M. Jean-François GINESTE, directeur général adjoint ressources
 - M. Dominique ERIART, chef de projet mutualisation
 - M. Claude OLIVE, maire d'Anglet, vice-président d'ACBA, chargé de l'urbanisme
- ◆ **Ville de Bayonne**
 - M. Sébastien EVRARD, directeur général adjoint des services de la ville de Bayonne

- ◆ **Ville de Biarritz**
 - M. Michel VEUNAC, maire de Biarritz
 - M. Maurice HOURDILLE, directeur général des services adjoint ville de Biarritz, en charge de l'administration, du juridique, des finances
 - M. Guy LAFITE, 1^{er} adjoint, chargé des finances et des affaires juridiques à la ville de Biarritz
- ◆ **Ville d'Anglet**
 - M. Jean-Paul LAFLAQUIERE, adjoint au maire d'Anglet
 - M. Thierry MONTET, directeur général des services de la ville d'Anglet
- ◆ **Communauté de communes du canton de Garlin**
 - M. Jean-Jacques CERISIERE, maire de Garlin, vice-président de la communauté de communes au développement économique
 - M^{me} Cécile BARUSSAUD, directrice générale des services de la communauté de communes du canton de Garlin
 - M. Bernard JONVILLE, maire de Ribarrouy, vice-président de la communauté de communes délégué aux finances
- ◆ **Communauté de communes de la Vallée d'Ossau (CCVO)**
 - M. Jean-Paul CASAUBON, président
 - M. Francis DOUX, maire du Castet et Vice-président
 - M. Patrick LABERNADIE, maire de Louvie-Jouzon, vice-président
 - M. Damien HILSON, directeur général des services
 - M. Claude AUSSANT, maire d'Arudy
 - M. Robert CASADEBAIG, maire de Laruns

8.13. Hautes-Pyrénées

- ◆ **Préfecture**
 - Mme Anne-Gaëlle BAUDOUIN-CLERC, préfète
 - M. Alain CHARRIER, secrétaire général
 - M. Robert DOMEĆ, directeur des libertés publiques et des collectivités territoriales
 - Mme Céline AUSLAN, chef de bureau
- ◆ **Communauté de communes du pays de Trie**
 - M. Jean-Claude DUZER, président de la communauté de communes du Pays de Trie, maire de Lalanne-Trie, vice-président du conseil général, conseiller général du Canton de Trie-sur-Baïse
 - M. Jean-Louis SORBET, maire de Puydarrieux, vice-président de la communauté de communes en charge des finances et du budget
 - M. Michel DUBOSC, maire de Fontrailles, vice-président de la communauté de communes en charge du développement économique, de l'agriculture et du tourisme
 - M^{me} Valérie LARTIGUE, secrétaire mairie de Trie-sur-Baïse

8.14. Bas-Rhin

- ◆ **Préfecture**
 - M. Stéphane BOUILLON, préfet de région
 - M. Christian RIGUET, secrétaire général
- ◆ **Direction régionale des finances publiques d'Alsace et du Bas-Rhin**
 - M. Jean-Yves MAY, directeur du pôle gestion publique
- ◆ **Communauté urbaine de Strasbourg (CUS)**
 - M. Robert HERRMANN, président de la CUS
 - M. Yves BUR, député honoraire, maire de Lingolsheim, vice-président de la CUS
 - M. Pierre LAPLANE, DGS de la Ville de Strasbourg et de la CUS
 - M. Robert RADICE, directeur conseil, pilotage et performance
 - M. Guy CHEVANNE, responsable de la mission intercommunalité
 - M. Thierry BECHTEL, directeur espaces publics et naturels

8.15. Haut-Rhin

- ◆ **Préfecture**
 - M. Pascal LELARGE, préfet
 - M. Christophe MARX, Secrétaire Général de la Préfecture
 - Mme Dominique GIGANT, Directrice des Collectivités Locales et des Procédures Publiques
- ◆ **Communauté d'agglomération de Colmar**
 - M. Matthieu JAEGY, adjoint au maire de Colmar en charge des finances
 - M. Patrick PINCET, directeur général des services de la communauté d'agglomération de Colmar
 - M. Robin KOENIG, directeur général adjoint des services de la communauté d'agglomération de Colmar
- ◆ **Mulhouse Alsace Agglo (M2A)**
 - M. Philippe MAITREAU, 10^{ème} adjoint au maire de Mulhouse, vice-président de la M2A
 - M. Christian NAZON, DGS de la M2A

8.16. Orne

- ◆ **Préfecture**
 - Mme Corine PERCHERON, directrice des ressources et des moyens (en charge des collectivités locales)
 - M. Amaury LEBRETON, chef du bureau des élections et des collectivités locales
- ◆ **Sous-préfecture d'Argentan**
 - M. Jonathan COTRAUD, secrétaire général
- ◆ **Communauté de communes d'Argentan Intercom**
 - M^{me} Stéphanie DUBOIS, directrice générale des services

- ◆ **Communauté de communes du pays de BRIOUZE**
 - M. Jean-Pierre SALLES, maire de Briouze et VP de la CC en charge des finances
 - Mme Sabrina DRUGEON, secrétaire de la mairie de Briouze
 - Mme Edwige MALHERBE , secrétaire de la CC de Briouze
 - M. Damien VANDON, trésorier de la CC
 - M. Jacques MARTIN, maire de Pointel
- ◆ **Direction départementale des finances publiques (DDFiP)**
 - M. Nicolas LEDOUX, chef du pôle Gestion publique DDFiP

8.17. Var

- ◆ **Toulon Provence Méditerranée**
 - M^{me} Valérie PAECHT-LUCCIONI, DGS
 - M. Claude WEISSE, directeur des affaires juridiques