



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 HANOT AUX
INSPECTEUR GÉNÉRAL DES FINANCES

PIERRE HAUSSWALT
INSPECTEUR DES FINANCES

DAVID KRIEFF
INSPECTEUR DES FINANCES

MORGANE WEILL
INSPECTRICE DES FINANCES

AVEC LE CONCOURS DE
NICOLAS LE RU
INSPECTEUR DES FINANCES ADJOINT

SYLVIE ESCANDE-VILBOIS
INSPECTRICE GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION

ALINE DEPERNET
INSPECTRICE DE L'ADMINISTRATION

CHRISTELLE NAUDAN-CARASTRO
INSPECTRICE DE L'ADMINISTRATION

- DÉCEMBRE 2014 -

SYNTHESE

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

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

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

L'analyse des pratiques met en évidence des organisations en décalage avec le cadre juridique. Par ailleurs, le droit français a favorisé l'intégration intercommunale par deux voies : d'une part, une approche favorable à la mutualisation de l'EPCI au profit des communes plutôt que dans le sens inverse et, d'autre part, une limitation des possibilités de mutualisations entre communes qui excluraient l'EPCI. Des constats et analyses 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.