



Les bonnes feuilles de l'IGA

Les mutualisations au sein du bloc communal

Rapport n° : 14125-14078-01

Ce rapport présente les 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 de l'exploitation de données nationales et de nombreux entretiens avec les responsables élus et administratifs des collectivités territoriales. L'ensemble de ces travaux a pu être réalisé avec le concours des associations d'élus et de collectivités territoriales.

Tirant les conclusions du contexte de l'intercommunalité désormais généralisée sur l'ensemble du territoire et 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 terme le renforcement de l'intercommunalité, qui reste le lieu de la mutualisation la plus aboutie, par le transfert de compétence.



Crédit photo : IGA

Les mutualisations au sein du bloc communal

Synthèse du rapport

Ce rapport, établi dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP), 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 et sans en suivre les évolutions. Par ailleurs, le droit 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 ne sont pas exploitées, faute de cadre juridique adéquat. Il existe par conséquent une opportunité d'ouverture et de flexibilisation 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 dynamisme 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 droit (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 désormais significative 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 et 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 terme le renforcement de l'intercommunalité, qui reste le lieu de la mutualisation la plus aboutie, par le transfert de compétence.



Inspection générale
de l'administration
15, rue Cambacérès
75008 PARIS

Directeur de la publication :
Marc Abadie
Rédacteur en chef :
Xavier Giguet

© Inspection générale
de l'administration



Les recommandations-clés

1. Instaurer un coefficient en dépenses applicable à la DGF des intercommunalités dès 2016 afin de favoriser les mutualisations et l'intégration intercommunale
2. 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.
3. Rendre obligatoire de la part des communes l'information systématique de l'EPCI auquel elles appartiennent sur leurs projets de mutualisation infra-EPCI.
4. Développer un dialogue social global et maîtrisé visant à favoriser les mutualisations tout en limitant le coût lié à l'harmonisation des régimes indemnitaires
5. Articuler les schémas de mutualisations, les schémas de coopération intercommunale et les schémas d'accessibilité aux services publics.
6. Mettre à profit la révision des schémas départementaux de coopération intercommunale en étudiant la possibilité de créer des communes nouvelles.

Les auteurs

Sylvie Escande-Vilbois | Inspectrice
générale de l'administration

Aline Dépernet | Inspectrice de l'adminis-
tration

Chrystelle Naudan-Carastro | Inspectrice
de l'administration

Pierre Hanotaux | Inspecteur général des
finances

Pierre Hausswalt | Inspecteur des finances

David Krieff | Inspecteur des finances

Morgane Weil | Inspectrice des finances

Nicolas LE RU | Inspecteur des finances
adjoint