

Rapport

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Certaines mutualisations peuvent trouver leur niveau d'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		
	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**

Rapport

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

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

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

Rapport

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

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

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

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

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

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

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

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

Pour consolider cet équilibre, il serait souhaitable de garantir aux agents non-titulaires transférés la conservation de leur 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.

Rapport

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Rapport

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

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

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

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

Rapport

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

Les schémas d'accessibilité des services au public prévus par le projet de loi 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.

Rapport

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.

Rapport

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

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

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

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

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

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

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

Rapport

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

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 efficace de recommander que la gestion d'une compétence ne soit pas détachable de l'ensemble des équipements permettant son exercice, voire d'introduire une définition de l'intérêt communautaire dans le CGCT le précisant comme l'a préconisé le rapport Malvy Lambert.

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

Rapport

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 bâtiminaire, 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 ».

Rapport

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

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

3.5.4.1. Mettre en place des outils de connaissance des mutualisations

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

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

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

La construction de tels échantillons pourrait être confiée à l'observatoire de la gestion locale prévu par le projet de loi 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 efficacité des services locaux nécessite une bonne connaissance réciproque des déterminants financiers. Or, trop souvent encore, bien que publics, les budgets ne se transmettent pas entre communes et EPCI, freinant d'éventuelles initiatives, faute d'une connaissance mutuelle suffisamment fine.

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

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 ».