

**Mutualisation de services entre EPCI et communes membres**

**Approche méthodologique et opérationnelle**

**10 Novembre 2014**

Association des Maires de la Sarthe

Intervention de Damien CHRISTIANY

dchristiany@cabinet-christiany.com

**Les faits marquants du mandat 2014 – 2020 : plus d'intercommunalité forcée ?**

- Une nouvelle carte de l'intercommunalité basée sur les bassins de vie : 2015 ? 2018 (annonce M. Valls) ?
- De nouveaux transferts de compétences, imposés ou encouragés : PLU intercommunal (loi du 24 mars 2014), services à la population (action sociale, action scolaire et/ou périscolaire...), tourisme (projet de loi en préparation sur l'organisation territoriale)
- Un intéressement financier à renforcer les schémas organisationnels entre communes et EPCI à travers la « sacro sainte » mutualisation de services..
- Un désengagement croissant de l'Etat pour des compétences « pivot » au profit ? / au détriment ? de l'intercommunalité (ATESAT, application du droit des sols...)
- Un mandat marqué par la chute annoncée des dotations d'Etat (11 milliards d'€ d'ici 2017), d'une stagnation de la recette face à une demande croissante de services publics (création, extension...)

### Une évolution politique de l'intercommunalité : un nouveau rôle pour les communes membres

- L'intercommunalité n'apparaît pas seulement comme un gestionnaire de compétences mais également comme un partenaire à part entière des communes membres :
  - Une libéralisation des relations conventionnelles entre communes et communautés accentuée par la jurisprudence communautaire (prestations de services, délégations de MO...)
  - Un approfondissement des dispositifs de mutualisation de services : Reconnaissance de la notion de « service commun » en matière de relations fonctionnelles
  - Une intercommunalité se substituant progressivement à l'Etat dans le cadre de la gestion de missions historiquement dévolues aux services déconcentrés (ATESAT, instruction des autorisations d'urbanisme...)
  - Une intercommunalité exerçant des compétences qui ne relèvent pas de prérogatives communales (aides à la pierre, maisons de santé, coordination gérontologique...)

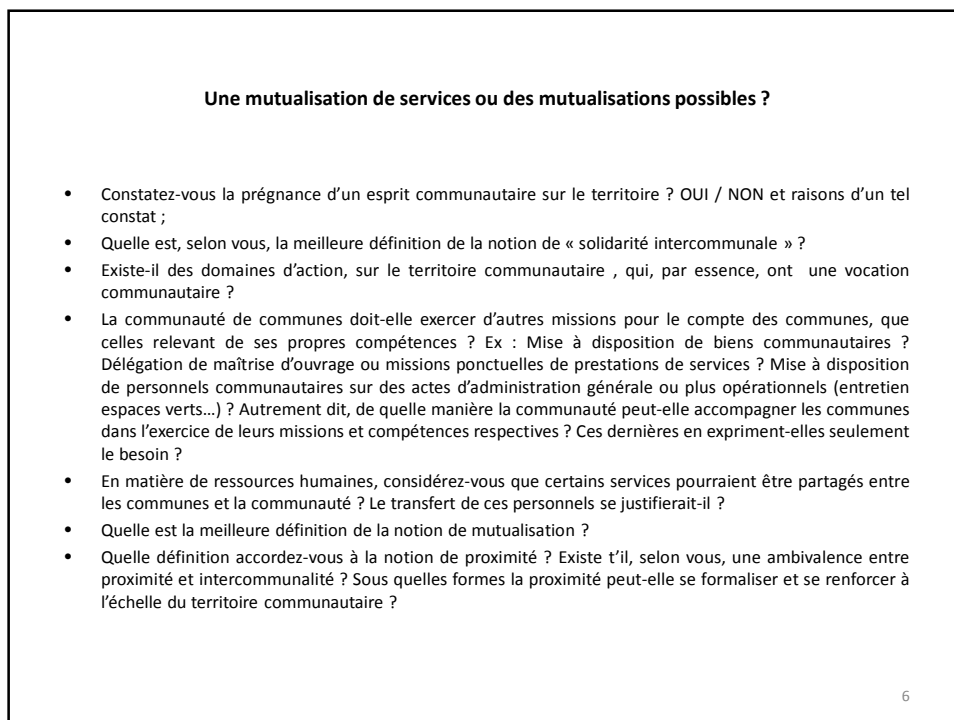
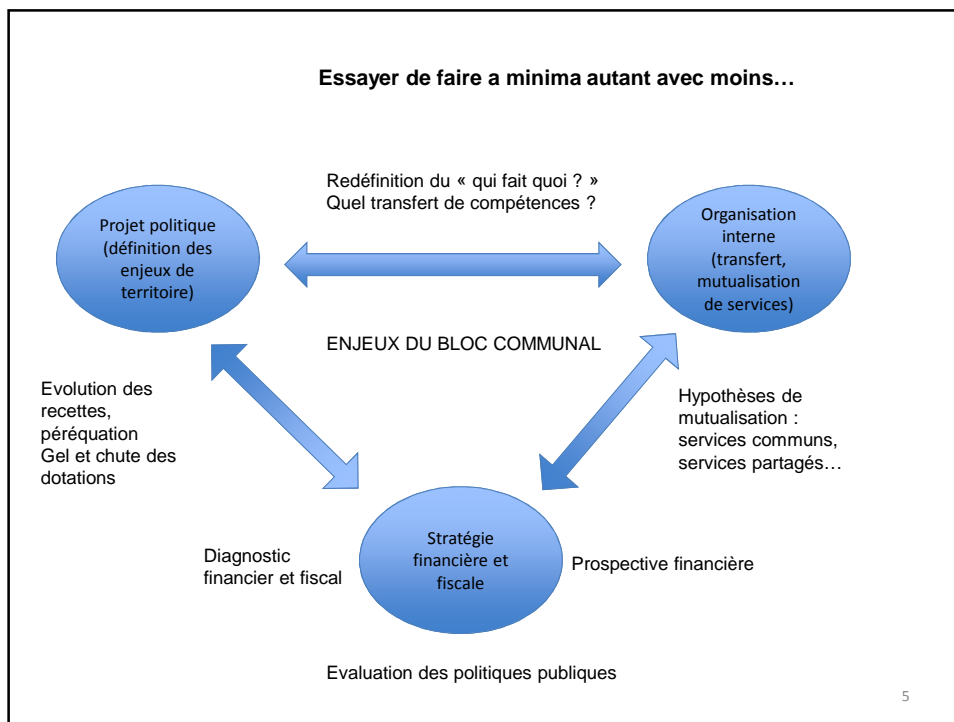
### Analyse des effets de la diminution de la dotation d'intercommunalité pour 2014

#### « Contribution de l'EPCI au redressement des finances publiques »

Pour 2014 : diminution de 252 M€ de la dotation d'intercommunalité sur une enveloppe globale de 2,792 milliards d'€, soit une moyenne, toutes catégories d'EPCI confondues, de 42,13 € / habitants

	Montant prélevé (Md€)	DGF versée aux collectivités (Md€)	Manque à gagner /2013
2013	/	41,5	
2014	- 1,5	40	1,5
2015	- 3,7	36,3	+ 5,2
2016	- 3,7	32,6	+ 8,9
2017	- 3,6	29	+ 12,5
Au total, par rapport à 2013 :	- 12,5 Md€	- 30 %	= 28,1 Md€ de perte cumulée

Source : AMF, juin 2014



**Les points et interrogations clés régulièrement réitérés dans  
une démarche de mutualisation de services**

**Approche politique et juridique**

- Quelle définition politique accorder à la mutualisation de services ? Quels objectifs assigner à la démarche ?
- Faut-il étendre la démarche de mutualisation à d'autres services que ceux relevant de l'approche fonctionnelle ?
- Faut-il transférer une compétence pour initier un processus de mutualisation de services ?
- Peut-on mutualiser sur des champs d'intervention qui ne relèvent pas de compétences communautaires ?
- Peut-on mutualiser par voie de prestation de services ?
- Peut-on mutualiser en créant de nouveaux postes ?

7

**Rappel des fondamentaux en matière de mutualisation de services**

- Rappel des différents concepts en présence :
  - La mutualisation des services ne relève d'aucune qualification juridique : il s'agit d'une mise à disposition de services relevant soit du CGCT (art. L. 5211-4-1 et 2 du CGCT), soit du statut de la FPT (loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et décret n° 2008-580 du 18 juin 2008)
  - La notion de service commun a été refondue par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique locale et d'affirmation des métropoles
  - La gestion unifiée équivaut à la notion d' « employeur unique territorial » :
    - La formule la plus aboutie de la mutualisation de service : la gestion unifiée correspond à l'hypothèse du transfert intégral des personnels de certaines communes membres ou de l'ensemble de ces dernières. Ce dispositif apparaît donc beaucoup plus intégré qu'un organigramme commun entre communauté et ville centre sans transfert de personnels.

8

### Rappel succinct du double enjeu de mutualisation de services entre communes et EPCI

- |   |   |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>APPROCHE FONCTIONNELLE</b></li> </ul> <p>Constitution de services communs avec 1 employeur : l'EPCI</p> <p>Services communs sur missions fonctionnelles (en dehors des compétences transférées) :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Exercice de missions opérationnelles ou fonctionnelles en matière de gestion du personnel</li> <li>- Gestion administrative et financière</li> <li>- Informatique</li> <li>- Expertise juridique</li> <li>- Expertise fonctionnelle et instruction des projets de décision prises par les maires au nom de la commune ou de l'Etat (état civil notamment)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>APPROCHE OPERATIONNELLE</b></li> </ul> <p>Exercice des compétences communautaires et affectation des personnels communaux :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Personnels communaux totalement affectés : Transfert à l'EPCI</li> <li>- Personnels communaux partiellement affectés :</li> <li>◦ Soit transfert à l'EPCI puis mise à disposition à la commune</li> <li>◦ Soit maintien à l'échelle communale et mise à disposition « ascendante » à l'EPCI</li> </ul> |
|---|---|

9

### Une mutualisation de services ou des mutualisations possibles ?

- Les textes, la pratique et le retour d'expériences offrent indéniablement un nouveau recul autour de la sémantique « mutualisation ». Il n'existe pas une mais des mutualisations envisageables
- La notion de mutualisation relève d'une acception distincte, voire divergente en fonction du territoire concerné : le « service commun » en secteur urbain ; l'AMO en secteur périurbain et rural
- Les objectifs et la finalité d'une démarche de mutualisation : un outil ? une fin en soi ? la place au regard du « projet de territoire » / du « pacte financier »
- LA NECESSITE DE DEFINIR LA COMMANDE POLITIQUE DE LA MUTUALISATION

10

### Le nouveau schéma de mutualisation de services

- Art L. 5211-39-1 Afin d'assurer une meilleure organisation des services, dans l'année qui suit chaque renouvellement général des conseils municipaux, le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre établit un rapport relatif **aux mutualisations de services** entre les services de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre 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.**
- « Le rapport est transmis pour avis à chacun des conseils municipaux des communes membres. Le conseil municipal de chaque commune dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer. A défaut de délibération dans ce délai, son avis est réputé favorable.
- « Le projet de schéma est approuvé par délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.
- « Le schéma de mutualisation est adressé à chacun des conseils municipaux des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale.
- « 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. »

11

### Le nouveau schéma de mutualisation de services

- Comment peut-on envisager le contenu d'un schéma de mutualisation des services ?
  1. Le rapport préalable
  2. Le schéma de mutualisation :
    - Un volet « services communs »
    - Un volet « compétences »
    - Un volet « commande publique »
    - Un volet « AMO / Maitrise d'œuvre »
    - Un volet « prestation de services »

12

### Les enjeux du transfert de compétence en matière de personnels

- Les hypothèses de travail (L. 5211-4-1 du CGCT)
  1. Les personnels communaux sont intégralement affectés à la compétence transférée : TRANSFERT
  2. Les personnels communaux sont partiellement affectés à la compétence transférée : TRANSFERT possible ou, en cas de refus, MISE A DISPOSITION DE PLEIN DROIT au profit de l'intercommunalité
    - Les Personnels affectés partiellement à la compétence
    - Les personnels affectés sur une partie de compétence

13

### Les services communs (art. L. 5211-4-2 du CGCT)

#### Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique locale et d'affirmation des métropoles

##### L'intéressement financier de la mutualisation de services (article 55):

- L'instauration d'un « coefficient de mutualisation de services » :

Ce ratio s'établirait par le rapport entre :


Rémunération de l'ensemble des personnels affectés au sein de services ou parties de services fonctionnels employés par l'EPCI, ainsi que les agents transférés ou mis à disposition

Rémunération de l'ensemble des personnels affectés au sein de services ou parties de services fonctionnels employés par les communes membres de la communauté et de l'EPCI

Comme pour le CIF, intérêt à gonfler le numérateur par un transfert de masse salariale

L'impact financier sur la DGF intercommunale et communale (à hauteur de 10 % ?) devrait faire l'objet d'un rapport dans les six mois suivant la promulgation de la loi + décret d'application

14



Cabinet Damien Christiany  
Cabinet spécialisé des intercommunalités

### Architecture complète de la DGF intercommunale de TNO (2014)

Le CIF de TNO s'établit, pour 2014, à 0,306070. Il demeure inférieur à la moyenne nationale des EPCI relevant de la FPU pour 2014, à savoir 0,351876.

Le CIF correspond à une fraction dont le résultat permet de mesurer le niveau « d'intégration fiscale du territoire ». Plus le CIF est haut, plus le territoire est intégré, plus la dotation d'intercommunalité par habitant est importante.

Le CIF de TNO est calculé de la manière suivante :

$$\text{CIF} = \frac{(\text{Produit fiscal EPCI} + \text{dotation de compensation} + \text{OM} + \text{CVAE} + \text{IFER} + \text{TAFNB} + \text{TASCOM} + \text{FNGIR} + \text{DCRTP} + \text{AC négatives}) - (\text{AC positives})}{(\text{Produit fiscal EPCI} + \text{dotation de compensation} + \text{OM} + \text{CVAE} + \text{IFER} + \text{TAFNB} + \text{TASCOM} + \text{FNGIR} + \text{DCRTP} + \text{AC négatives}) + \text{produit fiscal total des communes}}$$

Soit, pour l'exercice 2014 :

$$\frac{3\,837\,195}{12\,536\,989} = 0,306070$$

15

### Quels enjeux autour des services communs ?

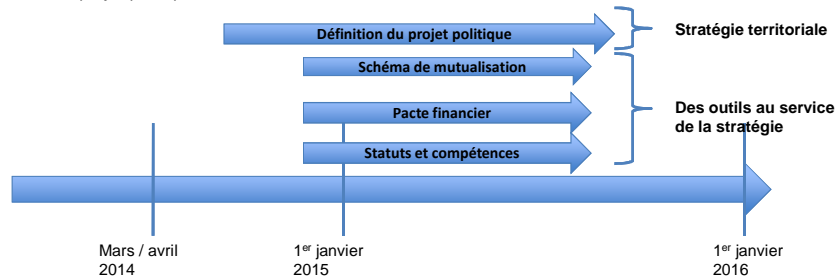
- **Instauration de services communs entre l'EPCI et les communes membres (art. 39 – art. L.5211-4-2) :**
  - Instauration de services communs entre une communauté et une ou plusieurs de ses communes membres, « en dehors des compétences transférées ». L'article précise les missions pouvant être dévolues aux services communs :
    - Exercice de missions opérationnelles ou fonctionnelles en matière de gestion du personnel,
    - Gestion administrative et financière,
    - Informatique,
    - Expertise juridique,
    - Expertise fonctionnelle et instruction des projets de décision prises par les maires au nom de la commune ou de l'Etat (état civil notamment).
  - Instauration de services communs entre une communauté et un CIAS afin d'assurer des missions fonctionnelles.
  - Les services fonctionnels sont « *des services administratifs ou techniques concourant à l'exercice des compétences des collectivités intéressées sans être directement rattachés à ces compétences* »
  - **Les services communs relèvent d'un employeur : l'EPCI** (à l'exception des métropoles ou CU ou l'une des communes peut être employeuse)
  - **L'importance accordée à la valorisation par le transfert de charges....**

16



### Hypothèse de calendrier de formalisation du schéma de mutualisation de services

- Comment inscrire le schéma de mutualisation de services dans une logique de projet et comme un outil au service du projet politique à l'aune du nouveau mandat communautaire ?



17

### Exemple de service commun

#### Quelle formalisation d'un service commun en matière d'application du droit des sols ?

Rappel du cadre juridique d'intervention en matière d'instruction des autorisations d'urbanisme :

- Article L. 422-3 du Code de l'urbanisme :

*Lorsqu'une commune fait partie d'un établissement public de coopération intercommunale, elle peut, en accord avec cet établissement, lui **déléguer la compétence** prévue au a de l'article L. 422-1 qui est alors exercée par le président de l'établissement public au nom de l'établissement. **La délégation de compétence doit être confirmée dans les mêmes formes après chaque renouvellement du conseil municipal ou après l'élection d'un nouveau président de l'établissement public. Le maire adresse au président de l'établissement public son avis sur chaque demande de permis et sur chaque déclaration préalable.***

18

**Quelle formalisation d'un service commun en matière d'application  
du droit des sols ?**

Les montages envisageables :

- 1<sup>ère</sup> hypothèse de travail : Instauration d'un principe de **délégation de compétence au profit de la Communauté d'agglomération en matière d'ADS (la signature relève de la responsabilité du maire) – Transfert des personnels communaux affectés à l'instruction + éventuel recrutement complémentaire**

- 2<sup>ème</sup> hypothèse de travail : **Pas de délégation de compétence - Maintien d'une compétence communale en matière d'ADS** – Transfert des personnels communaux + éventuel recrutement complémentaire = création d'un service commun mis à disposition des communes membres.

Dans les deux hypothèses, l'enregistrement des demandes serait maintenu en mairie ainsi que la signature du maire

19

**Quelle formalisation d'un service commun en matière d'application  
du droit des sols ?**

• **Hypothèse délégation de compétence**

- Dessaisissement de la responsabilité de l'instruction à l'exception de l'enregistrement et de la signature ;
- Modification statutaire à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2015 ?
- Rattachement de la délégation de compétence aux actions en matière d' « aménagement de l'espace » (intégrant, pour une CA, le SCOT, les ZAC, les transports urbains) ;
- Transfert des personnels communaux affectés à l'instruction et valorisation du transfert de la masse salariale par l'attribution de compensation ;
- Recrutement complémentaire par le seul EPCI : Mutualise t'on auprès des communes le coût de l'extension de service ?
- Absence de convention de mise à disposition en raison du transfert de responsabilité
- Faut-il valoriser le temps des secrétaires de mairie dans le cadre de l'accueil des pétitionnaires et la phase d'enregistrement des demandes ?

• **Hypothèse maintien de la compétence à l'échelle communale**

- Création d'un service commun à l'échelle communautaire ;
- Maintien de la responsabilité de l'instruction à l'échelle des communes ;
- Transfert des personnels communaux affectés à l'instruction et valorisation du transfert de la masse salariale par l'attribution de compensation ;
- Recrutement complémentaire par le seul EPCI ;
- Formalisation d'une démarche de mise à disposition de services auprès des communes membres de l'EPCI ;
- Valorisation du temps d'intervention du service instructeur sur les AC des communes membres.
- ATTENTION : le service commun ne relève que d'un employeur, à savoir l'EPCI. Les secrétaires de mairie ne peuvent pas être mises à disposition de l'EPCI

**HYPOTHESE DE TRAVAIL LA MOINS FAVORABLE, PLUS COMPLEXE**

20