

N° 495

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 25 mai 2010

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (1)
*sur la **mutualisation des moyens des collectivités territoriales**,*

Par MM. Alain LAMBERT, Yves DÉTRAIGNE, Jacques MÉZARD et Bruno SIDO,

Sénateurs.

(1) Cette délégation est composée de M. Alain Lambert, *président* ; MM. Dominique Braye, Philippe Dallier, Yves Krattinger, Hervé Maurey, Jacques Mézard, Jean-Claude Peyronnet, Bruno Sido, Jean-François Voguet, *vice-présidents* ; MM. François-Noël Buffet, Pierre-Yves Collombat, *secrétaires* ; M. Jean-Michel Baylet, Mme Marie-France Beaufils, MM. Claude Belot, Claude Bérit-Débat, Pierre Bernard-Reymond, Mme Marie-Thérèse Bruguière, MM. Gérard Collomb, Jean-Patrick Courtois, Yves Daudigny, Yves Détraigne, Éric Doligé, Mme Jacqueline Gourault, MM. Didier Guillaume, Pierre Hérisson, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Claude Jeannerot, Antoine Lefèvre, Roland du Luart, Jean-Jacques Mirassou, Rémy Pointereau, François Rebsamen, Bruno Retailleau, René Vestri, Mme Dominique Voynet.

S O M M A I R E

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	9
 LA PROBLÉMATIQUE GÉNÉRALE DE LA MUTUALISATION DES MOYENS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES RAPPORT DE M. ALAIN LAMBERT	13
I. GÉNÉRALEMENT ABORDÉE SOUS LE SEUL ANGLE DE SES MODALITÉS, LA MUTUALISATION SE HEURTE SOUVENT AUX IMPÉRATIFS DU DROIT COMMUNAUTAIRE DE LA COMMANDE PUBLIQUE	17
A. LA DIALECTIQUE DROIT COMMUNAUTAIRE/MUTUALISATION EST GÉNÉRALEMENT ABORDÉE SOUS L'ANGLE DES MODALITÉS SELON LESQUELLES CELLE-CI EST ORGANISÉE	17
B. AINSI ABORDÉE, LA MUTUALISATION SE HEURTE SOUVENT AUX IMPÉRATIFS DU DROIT COMMUNAUTAIRE.....	19
II. UNE « NOUVELLE DONNE COMMUNAUTAIRE » PERMET D'APPRÉHENDER ÉGALEMENT, ET PEUT-ÊTRE MÊME AVANT TOUT, LA MUTUALISATION AU REGARD DE SON OBJET	20
A. LES FENÊTRES OUVERTES PAR LA JURISPRUDENCE EUROPÉENNE : LA MUTUALISATION DES MOYENS POUR LES « TÂCHES D'INTÉRÊT PUBLIC » OU POUR « LES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC ».....	20
B. LES FENÊTRES OUVERTES PAR L'ENTRÉE EN VIGUEUR DU TRAITÉ DE LISBONNE : LA MUTUALISATION DES MOYENS POUR LES SERVICES NON ÉCONOMIQUES D'INTÉRÊT GÉNÉRAL	21
III. CETTE « NOUVELLE DONNE COMMUNAUTAIRE », DONT TOUTE LA PORTÉE N'A PAS ENCORE ÉTÉ DÉTERMINÉE, OUVRE NÉANMOINS DE RÉELLES PERSPECTIVES À LA MUTUALISATION	22
A. 1 ^{ÈRE} PISTE : APPLIQUÉE À DES SNEIG, LA MUTUALISATION DES MOYENS PEUT ÊTRE RÉALISÉE SANS CONDITIONS PARTICULIÈRES.....	23
B. 2 ^E PISTE : POUR LES AUTRES ACTIVITÉS QUE LES SNEIG, LA MUTUALISATION DES MOYENS PEUT ÊTRE RÉALISÉE SOUS RÉSERVE DE RESPECTER CERTAINES CONDITIONS	24
CONCLUSION	26

*

* * *

LA MUTUALISATION DES MOYENS DANS LE CADRE INTERCOMMUNAL RAPPORT DE MM. YVES DÉTRAIGNE ET JACQUES MÉZARD	29
I. INTERCOMMUNALITÉ ET MUTUALISATION : DEUX NOTIONS SIAMOISES	34
A. SUR LE PLAN CONCEPTUEL : DEUX NOTIONS AU SERVICE DES MÊMES OBJECTIFS ET COMPLÉMENTAIRES	34
1. <i>Intercommunalité et mutualisation poursuivent des objectifs identiques</i>	34
2. <i>Intercommunalité et mutualisation sont appelées à se nourrir l'une l'autre</i>	35
B. SUR LE PLAN JURIDIQUE : DEUX NOTIONS AUX DESTINS LIÉS.....	37
1. <i>Intercommunalité et mutualisation : un lien consacré par le législateur par l'organisation de la mutualisation verticale</i>	37
a) Le principe de la mutualisation ascendante et ses limites	37
b) La possibilité d'une mutualisation descendante	39
2. <i>Intercommunalité et mutualisation : un lien quasiment exclusif du fait de la faible place offerte à la mutualisation horizontale</i>	39
C. SUR LE PLAN POLITICO-ÉCONOMIQUE : DEUX DÉMARCHES QUI SE HEURTENT AUX MÊMES OBSTACLES.....	42
1. <i>Les contraintes financières</i>	42
2. <i>Les contraintes politiques et psychologiques</i>	44
a) Les craintes liées à une forme d'« impérialisme » de la part de la ville centre	44
b) La dimension interpersonnelle	45
c) La crainte d'une perte de pouvoir	45
II. LE CONTEXTE ACTUEL PLACE INTERCOMMUNALITÉ ET MUTUALISATION À LA CROISÉE DES CHEMINS	47
A. UNE NÉCESSAIRE SÉCURISATION JURIDIQUE DANS LE CADRE D'UNE NOUVELLE DONNE COMMUNAUTAIRE.....	47
B. DES CARTES SUR LE POINT D'ÊTRE REBATTUES PAR LA RÉFORME DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	49
1. <i>La recherche d'un développement de l'intercommunalité</i>	49
2. <i>Le souhait de donner un nouvel élan à la mutualisation</i>	50
a) L'objectif initial du Gouvernement : faciliter la mutualisation, dans le cadre intercommunal.....	50
b) L'élargissement, par le Sénat, du débat à toutes les formes de mutualisation entre collectivités publiques locales	50
3. <i>L'annonce d'une clarification des compétences</i>	52
C. UN CONTEXTE FINANCIER AUX EFFETS AMBIVALENTS SUR LA MUTUALISATION ET L'INTERCOMMUNALITÉ.....	52
1. <i>Un contexte qui érige l'objectif d'optimisation des dépenses locales au rang d'impératif catégorique</i>	52
a) Des dépenses locales soumises à la nécessité de répondre à l'attente des citoyens en matière de création ou d'amélioration de certaines prestations.....	52
b) Une évolution incertaine des ressources des collectivités territoriales	53
c) L'impératif de solidarité territoriale : le couple intercommunalité/ mutualisation et la péréquation	54
2. <i>Un contexte qui ne permet plus de compter sur les incitations financières de l'État</i>	54

III. LES PROPOSITIONS DE VOTRE DÉLÉGATION POUR DÉVELOPPER LA MUTUALISATION DES MOYENS DANS LE CADRE INTERCOMMUNAL.....	55
A. FACILITER LES MUTUALISATIONS PAR LA MISE EN PLACE D'UN DISPOSITIF JURIDIQUE SÉCURISANT ET RESPONSABILISANT	55
1. <i>Élargir le champ des mutualisations purement conventionnelles pour les services fonctionnels</i>	<i>55</i>
2. <i>Autoriser les mutualisations des services opérationnels des communes dans l'attente de leur transfert à l'EPCI</i>	<i>57</i>
3. <i>Réfléchir à l'édiction d'une règle « de minimis » en deçà de laquelle une mutualisation serait dispensée des règles communautaires de la commande publique</i>	<i>59</i>
B. METTRE EN PLACE UN DISPOSITIF FINANCIER À LA FOIS INCITATIF ET NEUTRE POUR LE BUDGET DE L'ÉTAT.....	60
C. LA CONTRAINTE AU SERVICE DE LA MUTUALISATION ?.....	62

*

* *

LA MUTUALISATION DES MOYENS DES CONSEILS GÉNÉRAUX RAPPORT DE M. BRUNO SIDO	65
I. DANS UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE CONTRAINT ET FACE AU DÉSENGAGEMENT DE L'ÉTAT, LES CONSEILS GÉNÉRAUX APPARAISSENT COMME L'ÉCHELON DE LA SOLIDARITÉ TERRITORIALE	68
A. LA SITUATION BUDGÉTAIRE ACTUELLE DES CONSEILS GÉNÉRAUX	68
1. <i>La baisse des ressources fiscales des départements</i>	69
a) La chute des droits de mutation à titre onéreux (DMTO)	69
b) Les incertitudes liées à la suppression de la taxe professionnelle.....	69
c) Une faible croissance des dotations budgétaires de l'État	70
2. <i>Une croissance soutenue des dépenses départementales</i>	71
a) Des dépenses d'aide sociale en augmentation constante.....	71
b) Des perspectives sociodémographiques préoccupantes	73
3. <i>L'hypothèque financière des SDIS</i>	74
a) Le financement de missions d'État par les départements.....	74
b) La part croissante des départements dans le budget des SDIS	75
B. UNE SOLIDARITÉ TERRITORIALE AUX MULTIPLES FACETTES	75
1. <i>La territorialisation des services départementaux : les maisons territoriales des conseils généraux</i>	76
2. <i>Des relations entre l'État et les conseils généraux complexes et parfois peu rationnelles</i>	76
3. <i>La création d'organismes « satellites » par les départements</i>	77
a) Premier exemple : les comités départementaux de tourisme (CDT)	77
b) Deuxième exemple : les comités d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE)	78
II. L'OPTIMISATION DES DÉPENSES PAR LA MUTUALISATION : DE QUELQUES EXEMPLES ÉCLAIRANTS	79
A. LA MUTUALISATION ENTRE LES CONSEILS GÉNÉRAUX ET LES AUTRES NIVEAUX DE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	79
1. <i>Le portail « 276 » : un instrument de gestion commune des TOS entre les conseils généraux de l'Eure, de la Seine-Maritime et de la région Haute-Normandie</i>	79
2. <i>Un marché public en matière de diagnostic d'accessibilité pour les communes du Val-d'Oise</i>	80
3. <i>Le dispositif Multitud' : un dispositif commun d'information des usagers des transports en commun en Rhône-Alpes</i>	81
B. LA MUTUALISATION ENTRE LES CONSEILS GÉNÉRAUX ET LEURS ORGANES PÉRIPHÉRIQUES	82
1. <i>Avec les SDIS</i>	82
a) La gestion des bâtiments du SDIS par les services du conseil général : l'exemple du conseil général de la Manche et du SDIS de la Manche	83
b) La mutualisation de l'entretien des véhicules entre le SDIS et le parc départemental de l'Équipement : l'exemple du conseil général du Rhône.....	83
c) La formule du groupement d'achat : l'exemple du conseil général de la Manche.....	87
2. <i>Entre les SDIS : la mutualisation d'équipements de formation (l'exemple du SDIS de la Sarthe)</i>	87

III. LES PISTES DE VOTRE DÉLÉGATION POUR DÉVELOPPER LA MUTUALISATION DES MOYENS DES CONSEILS GÉNÉRAUX.....	89
A. ÉLARGIR ET SÉCURISER LE CHAMP DES MUTUALISATIONS CONVENTIONNELLES	89
1. <i>Entre le conseil général et d'autres personnes morales de droit public locales.....</i>	89
a) Les mutualisations entre conseils généraux.....	89
b) Avec les SDIS	90
c) Avec les autres collectivités territoriales.....	90
2. <i>Entre les conseils généraux et les services de l'État.....</i>	91
3. <i>L'édiction d'une règle « de minimis » en deçà de laquelle une mutualisation entre conseils généraux et autres personnes morales de droit public serait dispensée des règles communautaires de la commande publique</i>	92
B. INCITER LES CONSEILS GÉNÉRAUX À RECOURIR À DES REGROUPEMENTS	93
1. <i>Les regroupements opérationnels : l'exemple des groupements de commandes</i>	93
a) Entre conseils généraux	93
b) Avec les SDIS	94
c) Entre les SDIS	94
2. <i>Les regroupements organisationnels avec les satellites départementaux.....</i>	95

*

* *

ANNEXES	97
ANNEXE I - LISTE DES PROPOSITIONS	99
ANNEXE II – EXAMEN DU RAPPORT PAR LA DÉLÉGATION	101
ANNEXE III - AUDITION DE MM. GILLES CARREZ ET MICHEL THENAULT, CO-PRÉSIDENTS DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LA MAÎTRISE DES DÉPENSES LOCALES	129
ANNEXE IV – EXEMPLES DE MUTUALISATION DES MOYENS AU NIVEAU INTERCOMMUNAL	143
ANNEXE V - GLOSSAIRE	149

INTRODUCTION

La mutualisation des moyens peut se définir comme la mise en place, temporaire ou pérenne, d'une logistique commune à deux ou plusieurs personnes morales (en l'occurrence, collectivités territoriales et établissements publics) : ressources humaines, équipements informatiques, culture (bibliothèques...), voirie, espaces verts...

Comme le transfert des moyens (qui doit accompagner tout transfert de compétence), la mutualisation, décidée par les autorités délibérantes, suppose une initiative politique. En revanche, et à la différence du transfert, chaque collectivité conserve les moyens qui sont les siens : en cas de mutualisation, il y a **partage** d'une « ressource » (bien ou personnel) entre des décideurs distincts.

Ainsi définie, la mutualisation des moyens des collectivités territoriales (et de leurs établissements publics) est au cœur d'un certain **paradoxe** : **alors qu'elle constitue à l'évidence un précieux outil d'optimisation des dépenses locales, le champ de ses réalisations, sans être négligeable, reste bien en deçà du champ de ses potentialités.** Pour ne prendre qu'un seul exemple, selon une étude de l'Assemblée des communautés de France (AdCF) réalisée en septembre 2009, seulement 39 % des communautés étaient engagées, à des degrés divers, dans des conventions de partage de services. Une minorité, donc, bien que l'intercommunalité constitue un cadre essentiel, et probablement même le cadre à privilégier, pour conduire des entreprises de mutualisation.

Il n'est pourtant pas contesté que la mutualisation est un **gage d'efficacité** de l'action publique, puisqu'elle permet de fournir à une collectivité des supports utiles, voire indispensables, à l'accomplissement de ses missions, alors même qu'elle ne disposerait pas de ressources suffisantes pour les financer intégralement.

Elle est également un **enjeu essentiel de la maîtrise des dépenses publiques locales**, puisque la mise en commun permet des économies d'échelle et évite des doublons ; **les marges de manœuvre ainsi dégagées peuvent ensuite être redéployées pour améliorer les services existants** (ou parfois pour tout simplement continuer à les assurer, dans un contexte d'évolution structurelle à la hausse des dépenses des collectivités territoriales et de stagnation, voire de diminution, de leur recettes).

Il résulte par conséquent de nombreuses « pertes en ligne » du fait que la mutualisation reste encore bien en deçà des attentes. Il n'est pas douteux, par exemple, qu'un recours très insuffisant à la mutualisation explique, dans une très large mesure, un constat apparemment paradoxal, dressé notamment par la Cour des comptes : alors que l'intercommunalité se développait à un rythme soutenu dans les années 2000, entraînant une augmentation des personnels communautaires, les effectifs des communes ont continué de croître nonobstant les nombreux transferts de compétences au profit des EPCI. Lors de leur audition devant votre délégation, le 18 mai dernier, MM. Gilles Carrez et Michel Thenault, présidents du groupe de travail sur la maîtrise des dépenses locales¹, estimaient ainsi que, globalement, le bloc constitué des communes et intercommunalités avait créé 35 000 à 40 000 postes par an sur les deux dernières décennies.

En définitive, **la mutualisation est à l'efficacité de l'action publique locale ce que la reine est aux échecs : sans être formellement obligés de s'en servir, les acteurs ne peuvent sérieusement espérer atteindre leur but sans elle.** Alors, pourquoi reste-t-elle relativement peu utilisée ?

Les enjeux de cette question sont d'autant plus importants que nombre d'études récentes, à l'instar du rapport du groupe de travail sur la maîtrise des dépenses locales ou de celui de M. Pierre Jamet sur les finances départementales, ont mis l'accent sur l'urgence à optimiser l'usage des ressources des collectivités locales dans un contexte marqué par un indiscutable effet de ciseaux :

- d'une part, une tendance à une augmentation, lourde, des dépenses des collectivités locales ;

- d'autre part, une stagnation, voire une évolution à la baisse, de leurs recettes dans les prochaines années, sur laquelle ont insisté MM. Gilles Carrez et Michel Thenault lors de leur audition par votre délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation.

Votre délégation, chargée d'informer le Sénat sur toute question relative aux collectivités territoriales, avait le devoir de se saisir de cette question. Elle a choisi de le faire sous différents points de vue,

1 Le compte rendu de cette audition figure en annexe du présent rapport.

complémentaires les uns des autres, car la mutualisation est susceptible de plusieurs approches, en raison notamment :

- de la diversité de ses objets : **la mutualisation peut porter sur des services** (une équipe de personnes relevant d'une collectivité étant appelée à travailler pour une autre) **ou sur des biens** (un même bien, par exemple un bâtiment ou un véhicule, étant utilisé par des collectivités distinctes) ;

- de la diversité de ses mises en forme « sur le terrain » : le partage de ressource que constitue une mutualisation peut notamment être « horizontal » ou « vertical ». **Ce partage est « vertical »**, lorsqu'un lien entre les collectivités concernées en place une sous le contrôle de l'autre. **Ce partage est « horizontal »**, lorsqu'il intervient entre collectivités indépendantes les unes des autres (par exemple, entre deux communes, entre une commune et un département, etc) ;

- de la diversité des niveaux d'intégration qu'elle entraîne : **mise à disposition** des moyens d'une collectivité au profit d'une autre ou véritable **mise en commun** des moyens, pouvant aller de la création d'un organisme public de coopération à la fusion pure et simple des services, comme cela a pu être notamment réalisé dans le cadre de certaines intercommunalités ;

- de la diversité de ses instruments : la mutualisation passe souvent par la voie de la création d'un organisme *ad hoc* (syndicat mixte, syndicat intercommunal...); elle peut aussi être réalisée par simple voie conventionnelle. Parce que cette seconde formule est la plus rationnelle (par sa souplesse, par le fait qu'elle n'entraîne pas la création d'une administration nouvelle...), c'est sur les moyens de la développer que votre délégation a souhaité porter sa réflexion. En d'autres termes, sauf indication contraire, **toute référence à la mutualisation dans le cadre du présent rapport doit être entendue au sens de mutualisation par voie conventionnelle.**

Pour parvenir à la complémentarité, **vostra délégation inaugure une nouvelle forme de rapport d'information, consistant en un document constitué de plusieurs rapports :**

- le premier, confié au président de votre délégation, porte sur la **problématique générale de la mutualisation**. Il met tout particulièrement l'accent sur l'articulation entre cet enjeu essentiel et les contraintes liées au droit communautaire, dont le respect doit bien entendu être assuré ;

- le deuxième, écrit en commun par nos collègues Yves Détraigne et Jacques Mézard, porte sur la **mutualisation dans le cadre intercommunal** ;

- le troisième, rédigé par notre collègue Bruno Sido, développe la question de la **mutualisation des moyens des conseils généraux**. Il consacre à cette occasion une part conséquente à expliquer l'effet de ciseaux précité pour les départements, qui y sont particulièrement et gravement exposés.

Par ailleurs, notre collègue Edmond Hervé, bien qu'il n'ait pas souhaité figurer formellement comme signataire de l'un de ces rapports, a participé activement aux réflexions de ce groupe de travail sur la mutualisation. Ses observations les ont utilement nourries, singulièrement celles relatives à la problématique générale.

Ainsi, conduites par **cinq sénateurs appartenant à quatre groupes politiques différents**, les réflexions de votre délégation sur la mutualisation illustrent le souci et la capacité du Sénat à associer les différentes sensibilités pour mener des travaux dans un esprit d'étroite coopération et de recherche du consensus.

Alain LAMBERT,

*Président de la délégation sénatoriale
aux collectivités territoriales
et à la décentralisation*

**LA PROBLÉMATIQUE GÉNÉRALE DE LA MUTUALISATION
DES MOYENS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

RAPPORT DE

M. ALAIN LAMBERT

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.

Les incertitudes sur ce point ne constituent certes pas le seul obstacle. D'autres contraintes juridiques existent, telles que la nécessité de prendre en compte les principes de spécialité et d'exclusivité lorsqu'un établissement public est impliqué dans une initiative de mutualisation. Par ailleurs, les considérations sociales revêtent une importance fondamentale : il va par exemple sans dire que **l'adhésion des personnels** représente un préalable incontournable au succès de toute initiative de mutualisation de services. Néanmoins, ces difficultés, comme d'autres, aussi importantes soient-elles, ne concernent pas toutes les formes de mutualisation (les personnels ne sont pas directement concernés par les mutualisations de biens ; le principe de spécialité, a priori, ne pose pas de difficultés particulières lorsque sont uniquement impliquées des collectivités territoriales, du fait de la clause générale de compétence).

En revanche, « **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**, comme l'ont souligné toutes les personnes entendues par votre rapporteur et comme l'a une nouvelle fois mis en évidence la discussion au Sénat du projet de loi de réforme des collectivités territoriales¹.

La présente analyse a précisément pour objet d'essayer de faire la part des choses entre ce qui relève de la réalité juridique et ce qui ressortit de la crainte irraisonnée, de la frilosité, voire du fantasme. Car, si le droit communautaire doit évidemment être respecté, une interprétation *ultra legem* ne saurait servir de prétexte, d'échappatoire ou de rempart à des initiatives frappées au coin du bon sens.

Distinguer entre ce que permet et ce que ne permet pas le droit communautaire est rarement un exercice facile. Il l'est d'autant moins en l'espèce que la donne a été considérablement modifiée au cours des derniers mois, sous le double effet de la jurisprudence de la Cour de Justice et de la récente entrée en vigueur du Traité de Lisbonne. C'est la raison pour laquelle

1 Au cours de laquelle un amendement tendant à faciliter la mutualisation, bien qu'approuvé dans son principe par le Gouvernement, n'a pas formellement reçu de sa part un avis favorable en raison de sa crainte de fournir un « grief » à la Commission européenne.

votre rapporteur a souhaité soumettre le fruit de ses réflexions à des praticiens du droit communautaire. Accompagné de MM. Yves Détraigne et Edmond Hervé, il s'est rendu à Bruxelles le mercredi 5 mai 2010, pour s'entretenir de la problématique de la mutualisation avec des membres :

- de la direction générale « marché intérieur » de la Commission, plus précisément la direction en charge des marchés publics,
- du service juridique de la Commission,
- du service juridique du Conseil de l'Union européenne,
- de la représentation permanente de la France près l'Union européenne.

A la suite des auditions auxquelles il a procédé et des enseignements tirés de ce déplacement à Bruxelles, votre rapporteur dresse un triple constat :

- tout d'abord, **le droit communautaire est généralement présenté comme un obstacle majeur à la mutualisation que, pour beaucoup d'observateurs, seules des modalités particulières d'organisation permettraient de lever ;**

- en deuxième lieu, **la jurisprudence récente et l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne invitent à appréhender également la problématique générale de la mutualisation au regard de son objet, autrement dit sous l'angle des activités concernées ;**

- enfin, **si la portée effective de cette nouvelle donne communautaire reste à déterminer sur certains points, même son interprétation la plus circonspecte permet de conclure à l'existence de nouvelles opportunités pour la mutualisation.**

I. GÉNÉRALEMENT ABORDÉE SOUS LE SEUL ANGLE DE SES MODALITÉS, LA MUTUALISATION SE HEURTE SOUVENT AUX IMPÉRATIFS DU DROIT COMMUNAUTAIRE DE LA COMMANDE PUBLIQUE

A. LA DIALECTIQUE DROIT COMMUNAUTAIRE/MUTUALISATION EST GÉNÉRALEMENT ABORDÉE SOUS L'ANGLE DES MODALITÉS SELON LESQUELLES CELLE-CI EST ORGANISÉE

La mutualisation des moyens des collectivités, dans la mesure où elle procure un avantage (à tout le moins, la réalisation d'économies) à l'une d'entre elles, est considérée comme une prestation à titre onéreux. Elle peut dès lors tomber sous le coup du droit communautaire de la commande publique, qu'il s'agisse du droit dérivé relatif aux marchés publics ou, en l'absence d'harmonisation communautaire (ce qui est notamment le cas pour les concessions), du droit primaire¹ (obligation de transparence, de concurrence...).

Il est cependant admis que **le droit communautaire de la commande publique ne s'applique pas lorsque sont réunies deux conditions**, dites « critères Teckal » (du nom de l'arrêt de la CJCE qui les a énoncés, en 1999) :

- **première condition : l'autorité publique « adjudicatrice » doit exercer sur le prestataire un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services.** La CJCE a précisé en octobre 2005 (« *Parking Brixen* ») que cette condition était remplie lorsque le contrôle de l'autorité adjudicatrice lui permettait d'exercer « *une influence déterminante tant sur les objectifs stratégiques que sur les décisions importantes* » du prestataire. Mais il est désormais acquis que ce contrôle peut être collectif, comme il en va notamment pour celui que des communes peuvent exercer sur un EPCI dont elles sont membres : « *il importe que le contrôle exercé (...) soit effectif, mais il n'est pas indispensable qu'il soit individuel. (...) Le contrôle que (les) autorités publiques exercent (sur le prestataire) peut être exercé conjointement par ces dernières* » (CJCE, 20 novembre 2008, « *CODITEL BRABANT* ») ;

1 On rappellera que, en vertu du principe de primauté du droit dérivé (que l'on peut comparer à la théorie de la « loi écran »), lorsqu'une matière a fait l'objet d'une harmonisation communautaire, l'appréciation de toute mesure nationale doit être appréciée au regard des dispositions du droit dérivé et non pas de celles du traité. Il serait donc pas trop réducteur d'examiner la mutualisation à la lumière des seules directives « marchés publics » : ces textes ne sont par exemple pas applicables aux concessions (qui sont pourtant une forme fréquente de mutualisation), lesquelles doivent donc s'apprécier directement au regard des principes des traités constitutifs (liberté d'établissement, libre prestations de service et non-discrimination). La mutualisation doit donc s'apprécier au regard du « droit communautaire de la commande publique » et non seulement au regard du droit communautaire des marchés publics.

- seconde condition : le prestataire doit réaliser l'essentiel de son activité avec l'autorité « adjudicatrice ».

Ces conditions caractérisent ce qu'il est convenu d'appeler les contrats « *in house* ». Lorsqu'elles sont réunies, la mutualisation s'assimile à une opération purement interne à la collectivité « adjudicatrice ».

Les « critères Teckal » conduisent donc à appréhender la problématique de la mutualisation sous l'angle de ses modalités : est-elle organisée de telle manière que l'autorité adjudicatrice contrôle le prestataire ? A défaut de lien entre les collectivités, la mutualisation relève-t-elle d'un organisme « dédié » commun aux personnes morales concernées ?

Or, il se trouve que c'est souvent au regard de cette seule approche qu'est appréhendée la dialectique droit communautaire/mutualisation, comme s'il n'y avait pas de salut pour celle-ci en dehors du « *in house* ».

C'est cette logique que l'on perçoit derrière les choix du législateur français comme derrière la jurisprudence du Conseil d'État, selon lequel « *les collectivités publiques peuvent recourir à leurs propres moyens, pour assurer, dans le cadre de leurs compétences, les prestations répondant à leurs besoins ; qu'elles ne sont pas tenues de faire appel à des tiers, en particulier à des entreprises, en passant avec eux des marchés publics ; que, si plusieurs collectivités publiques décident d'accomplir en commun certaines tâches et de créer à cette fin, dans le respect des dispositions législatives et réglementaires qui leur sont applicables, un organisme dont l'objet est de leur fournir les prestations dont elles ont besoin, elles peuvent librement faire appel à celui-ci, sans avoir à le mettre en concurrence avec des opérateurs dans le cadre de la passation d'un marché public, dès lors qu'il leur consacre l'essentiel de son activité et qu'elles exercent conjointement sur lui un contrôle comparable à celui qu'elles exercent sur leurs propres services, un tel organisme ne pouvant en effet être regardé, alors, comme un opérateur sur un marché concurrentiel* » (4 mars 2009, « SNIIS »).

Cet arrêt a cependant été rendu sous l'empire d'un contexte qui, comme on le verra, a depuis lors été profondément changé. C'est au regard de ce nouveau contexte que le droit français, à commencer par la loi, doit désormais prendre en considération en appréhendant la problématique de la mutualisation également sous l'angle des activités concernées. En effet, le maintien d'un raisonnement exclusivement articulé autour des modalités de la mutualisation conduit souvent celle-ci à se heurter au mur des impératifs du droit communautaire.

B. AINSI ABORDÉE, LA MUTUALISATION SE HEURTE SOUVENT AUX IMPÉRATIFS DU DROIT COMMUNAUTAIRE

Les « critères Teckal » sont évidemment loin de couvrir tous les cas possibles de mutualisation.

Ils confèrent certes « l'onction communautaire » aux mutualisations dans le cadre intercommunal, tout au moins aux mutualisations « descendantes » : il n'y a pas d'objection à ce qu'un EPCI, qui est sous le contrôle collectif de ses communes membres et réalise effectivement l'essentiel de son activité avec celles-ci, mette ses services à leur disposition.

En revanche, si l'on raisonne uniquement au regard des critères du « *in house* », un doute sérieux demeure pour les mutualisations « ascendantes », c'est-à-dire celles dans lesquelles des communes participent aux services relevant l'EPCI. En effet, non seulement cette participation ne saurait être l'essentiel de l'activité d'une commune, mais il est évident que celle-ci n'est pas –et ne saurait être– sous le contrôle de l'EPCI. Les « critères Teckal » laissent également planer de sérieux doutes sur les mutualisations impliquant une collectivité territoriale et l'un de ses « satellites » (par exemple entre un conseil général et un SDIS), en particulier si ce sont des moyens de la première qui sont mis au service du second.

En tout état de cause, l'application des « critères Teckal » suppose à tout le moins l'existence d'un lien organique entre les collectivités.

Il est donc exclu que le « *in house* » justifie des mutualisations entre des collectivités territoriales, par hypothèse indépendantes les unes des autres. Dans une telle situation, une approche limitée aux seuls « critères Teckal » subordonne la mutualisation à la création d'un organisme commun (du type syndicat mixte ou intercommunal), avec tous les inconvénients qu'elle pouvait impliquer (lourdeurs administratives, frais de gestion,...).

L'analyse de la mutualisation au regard de ses seules modalités pousse donc à conclure que, hors mutualisation « descendante » dans le cadre d'une intercommunalité, toutes les autres formes devraient, pour prévenir tout grief au regard du droit communautaire, donner lieu soit au suivi des règles de la commande publique (et donc à appel d'offres systématique), soit à constitution d'un organisme dédié.

C'est oublier que **le droit communautaire lui-même** (traités et droit dérivé, en l'occurrence les directives relatives aux marchés publics) **exclut purement et simplement certaines activités de son champ d'application.** Pour ces activités, la question des conditions dans lesquelles doit s'effectuer la mutualisation pour respecter le droit communautaire ne se pose donc pas.

L'oubli de l'approche au regard de l'objet de la mutualisation est d'autant plus regrettable que, d'une part, la récente jurisprudence de la Cour de justice y invite clairement et, d'autre part, l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne contient en germe de sérieuses pistes de réflexion qu'il serait regrettable de ne pas explorer.

II. UNE « NOUVELLE DONNE COMMUNAUTAIRE » PERMET D'APPRÉHENDER ÉGALEMENT, ET PEUT-ÊTRE MÊME AVANT TOUT, LA MUTUALISATION AU REGARD DE SON OBJET

La « nouvelle donne communautaire » dont il est ici question résulte, chronologiquement, de la jurisprudence (A) puis de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne (B).

A. LES FENÊTRES OUVERTES PAR LA JURISPRUDENCE EUROPÉENNE : LA MUTUALISATION DES MOYENS POUR LES « TÂCHES D'INTÉRÊT PUBLIC » OU POUR « LES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC »

Le 25 janvier 2005, la CJCE déclarait qu'« *une autorité publique (...) a la possibilité d'accomplir les tâches d'intérêt public qui lui incombent par ses propres moyens, administratifs, techniques et autres* »

Par la suite, la Cour a précisé que « *cette possibilité pour les autorités publiques de recourir à leurs propres moyens pour accomplir leurs missions de service public peut être exercée en collaboration avec d'autres autorités publiques* » (13 novembre 2008, « *Coditel Brabant* »).

Cette jurisprudence admettait donc clairement le principe de la mutualisation des moyens des autorités publiques pour les activités en question (tâches d'intérêt public dans le cadre du premier extrait d'arrêt ; mission de service public dans le cadre du second extrait ; on verra que ces deux notions sont considérées comme équivalentes par la Cour).

Elle laissait cependant ouverte la question des modalités de cette mutualisation : pouvait-elle intervenir par simple voie conventionnelle entre les autorités concernées ou devait-elle se traduire par la constitution d'un organisme commun ?

La Cour de justice y a répondu le 9 juin 2009 : réfutant la thèse de la Commission européenne, pour qui la mutualisation entre des autorités distinctes devait se traduire par la création d'un organisme de droit public dédié, la Cour affirme que « le droit communautaire n'impose nullement aux autorités publiques, pour assurer en commun leurs missions de service public, de recourir à une forme juridique particulière ».

La CJCE admet donc clairement la possibilité de procéder à des mutualisations par la voie purement conventionnelle, au moins lorsqu'elle vise à assurer les missions de service public des collectivités.

Malheureusement, les contours de la notion de « *mission de service public* » restent très vagues. L'expression « *service public* » elle-même n'a pas été clairement définie au niveau communautaire : ni par le « Constituant » (les traités n'emploient l'expression « *service public* » qu'à propos de la radiodiffusion ou pour autoriser les aides d'État en matière de transport) ; ni par le « législateur » communautaire (qui, bien que l'évoquant parfois, s'est toujours refusé à la définir) ; ni par la CJCE, qui la vérifie « au cas par cas » (et dans seulement ses affaires bien spécifiques, par exemple dans le cadre du contrôle des aides d'État autorisées pour compenser des « *obligations de service public* » ; ni la Commission, qui lui préfère l'expression de service d'intérêt général (SIG), qu'elle définit comme « *les services, tant économiques que non économiques, que les autorités publiques classent comme étant d'intérêt général et soumettent à des obligations spécifiques de service public* » (communication du 20 novembre 2007 sur les SIG)

On observera cependant que, dans l'arrêt « *Coditel Brabant* », **la Cour de Justice a assimilé la notion de « *tâches d'intérêt public* » à celle de « *missions de service public* »** : « *une autorité publique a la possibilité d'accomplir les tâches d'intérêt public qui lui incombent par ses propres moyens (...). Cette possibilité pour les autorités publiques de recourir à leurs propres moyens pour accomplir leurs missions de service public peut être exercée en collaboration avec d'autres autorités publiques* ». Cette assimilation, dans deux phrases qui se suivent, n'est sans doute pas due au hasard : la CJCE juge les deux expressions synonymes.

B. LES FENÊTRES OUVERTES PAR L'ENTRÉE EN VIGUEUR DU TRAITÉ DE LISBONNE : LA MUTUALISATION DES MOYENS POUR LES SERVICES NON ÉCONOMIQUES D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

L'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne fait entrer dans le droit primaire le **protocole relatif aux services d'intérêt général** qui présente le grand intérêt de consacrer « *les services non économiques d'intérêt général* » (SNEIG) et la compétence totale des États membres pour les organiser.

En effet, selon l'article 2 du protocole, « *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 concurrence ou de la commande publique (concessions ou marchés publics) sont donc inapplicables aux SNEIG. Par conséquent, on ne voit pas ce qui pourrait s'opposer à la mutualisation de services entrant dans la catégorie des SNEIG.**

Certes, la notion de SNEIG n'est pas encore définie en droit communautaire et risque de ne pas l'être avant longtemps. Compte tenu des hésitations de la nouvelle Commission européenne à légiférer en la matière, c'est probablement de la CJCE que viendront les premiers éléments de définition. Néanmoins, s'arrêter à cette considération reviendrait à supprimer toute portée à la notion de SNEIG et à vider de sa substance l'initiative du constituant européen.

*

Lors de leur déplacement à Bruxelles le 5 mai 2010, MM. Yves Détraigne et Edmond Hervé, ainsi que votre rapporteur, ont interrogé leurs interlocuteurs sur les « fenêtres » que, semblait-il, ces récentes évolutions du droit communautaire avaient ouvertes.

III. CETTE « NOUVELLE DONNE COMMUNAUTAIRE », DONT TOUTE LA PORTÉE N'A PAS ENCORE ÉTÉ DÉTERMINÉE, OUVRE NÉANMOINS DE RÉELLES PERSPECTIVES À LA MUTUALISATION

Lors du déplacement à Bruxelles, **il a clairement été confirmé que les « critères Teckal » ne constituaient plus le seul élément de référence pour apprécier si une entreprise de mutualisation est conforme au droit communautaire.**

Les récentes évolutions permettent donc bien d'aborder désormais la dialectique mutualisation/droit communautaire au regard des activités concernées.

Ce point n'étant pas contesté, la question se pose donc de savoir quelles activités, et le cas échéant sous quelles conditions, peuvent ainsi donner lieu à des mutualisations purement conventionnelles sans porter atteinte au droit communautaire. La jurisprudence en la matière n'étant pas encore fixée de manière ferme, la porte reste ouverte à des interprétations divergentes. C'est ainsi que les personnes rencontrées lors du déplacement à Bruxelles se sont montrés plus ou moins larges –ou plus ou moins stricts- sur la portée effective de ce que votre rapporteur a appelé « la nouvelle donne communautaire ».

Il résulte de ces entretiens :

- d'une part, que les SNEIG peuvent donner lieu à mutualisation sans condition, mais que la portée de cette notion reste à déterminer ;

- d'autre part, que d'autres activités peuvent donner lieu à mutualisation, à condition de respecter certaines conditions encore mal définies.

Nonobstant certaines incertitudes, sur lesquelles votre rapporteur reviendra, ces deux conclusions constituent autant de pistes qu'il appartient aux responsables politiques d'explorer s'ils veulent, comme ils en ont le devoir, développer la mutualisation.

A. 1^{ÈRE} PISTE : APPLIQUÉE À DES SNEIG, LA MUTUALISATION DES MOYENS PEUT ÊTRE RÉALISÉE SANS CONDITIONS PARTICULIÈRES

Il a été confirmé aux sénateurs participants au déplacement à Bruxelles que les activités entrant dans la catégorie des services non économiques d'intérêt général (SNEIG) peuvent, à coup sûr et sans conditions particulières, donner lieu à mutualisation pour la bonne et simple raison qu'elles sont en dehors du champ d'application du droit communautaire.

En revanche, il n'y avait pas de consensus sur ce qu'il convenait d'entendre par SNEIG.

Selon la conception la plus restrictive (et minoritaire), ne serait concernés que les services participant à l'exercice d'un droit régalien.

Votre rapporteur ne partage pas une interprétation aussi restrictive. Il observe que le TFUE consacre, dans son article 51, la notion d'« *activités participant, dans un État membre, même à titre occasionnel, à l'exercice de l'autorité publique* »¹. Telle qu'interprétée par le juge communautaire, cette notion de participation à l'exercice de l'autorité publique implique la faculté d'user « *de droits exclusifs, de privilèges de puissance publique ou de pouvoirs de coercition* »... autrement dit une participation à l'exercice de pouvoirs régaliens.

Ainsi, si l'interprétation stricte était la bonne, la notion de SNEIG serait en quelque sorte synonyme de celle de « *participation à l'exercice de l'autorité publique* ». Sauf à considérer qu'il aurait délibérément cherché à brouiller davantage l'analyse juridique déjà complexe des traités, on ne voit vraiment pas pourquoi le « constituant » communautaire aurait recouru à deux expressions différentes pour désigner la même réalité.

¹ Notion qui exclut lesdites activités des dispositions de droit primaire relatives à la liberté d'établissement et à la libre prestation de services.

La notion de SNEIG recouvre donc, selon votre rapporteur, un champ forcément plus large que celui des seuls services régaliens.¹

Cette conclusion a d'ailleurs été partagée par la majorité des personnes rencontrées à Bruxelles pour qui la notion de SNEIG serait relative : selon les circonstances (notamment selon son objet, ses modalités d'organisation ou de fonctionnement et ses modalités de financement), une même activité pourrait être qualifiée ici de service non économique et ailleurs de service économique.

Cette conception des SNEIG n'est pas sans rappeler la distinction effectuée par le droit français entre services publics administratifs (SPA) et services publics industriels et commerciaux (SPIC). Notre droit administratif, lui aussi, fait de ces catégories des concepts relatifs, puisque la distinction entre SPA et SPIC s'effectue en fonctions de paramètres parmi lesquels figurent, outre l'objet du service, ses modalités d'organisation et ses modalités de fonctionnement. Il en résulte que, selon les circonstances, une même activité peut entrer tantôt dans la catégorie des SPA, tantôt dans celle des SPIC.

Ces points communs, pour le moins frappant, entre l'approche communautaire et l'approche nationale donnent à penser que les deux se rejoignent dans une très large mesure, si bien que la distinction européenne entre SNEIG et SEIG recouvrirait peu ou prou la distinction de notre droit administratif entre SPA et SPIC.

On en vient donc, sur ce point, à la conclusion selon laquelle **il appartient au pouvoir politique national d'explorer la piste d'une autorisation des mutualisations portant sur des services publics administratifs** (ou, par analogie avec le droit communautaire qui raisonne par négation, portant sur des services publics non industriels ou commerciaux).

B. 2^e PISTE : POUR LES AUTRES ACTIVITÉS QUE LES SNEIG, LA MUTUALISATION DES MOYENS PEUT ÊTRE RÉALISÉE SOUS RÉSERVE DE RESPECTER CERTAINES CONDITIONS

Lorsqu'elle ne porte pas sur un SNEIG, une entreprise de mutualisation doit, pour respecter le droit communautaire, remplir certaines conditions.

1 Dans ses conclusions sur l'arrêt « Coditel Brabant », l'avocat général a d'ailleurs tenu ce propos, que votre rapporteur invite à méditer : « devrait entre autres compter au nombre des missions plus ou moins traditionnelles des communes et des collectivités territoriales la garantie des prestations dites « de base », comme l'organisation et/ou l'exploitation de l'approvisionnement en énergie et en eau, du transport public, de l'élimination des déchets, des infrastructures éducatives et culturelles ainsi que des hôpitaux ».

Deux conditions ont fait l'unanimité auprès des personnes rencontrées à Bruxelles et correspondent d'ailleurs pleinement à l'analyse de votre délégation :

- tout d'abord, cette mutualisation **doit intervenir entre personnes morales de droit public**. En engageant la présente réflexion, votre délégation avait précisément pour objectif de faciliter les mutualisations entre les collectivités territoriales ou entre leurs établissements publics ;

- en second lieu, cette mutualisation doit **porter sur une activité d'intérêt public**. C'est exactement la conclusion à laquelle est arrivé ci-dessus votre rapporteur, puisqu'il considérait que la nouvelle donne communautaire ouvrait la porte à des mutualisations facilitées pour accomplir des « *tâches d'intérêt public* » ou des « *missions de service public* ».

Ces deux conditions étant exigées, et non contestées, certaines des personnes rencontrées à Bruxelles ont considéré qu'il en fallait une troisième pour que la mutualisation des services publics ayant une dimension économique respecte le droit communautaire : que la mutualisation soit organisée de manière à **correspondre à une véritable collaboration**, ou coopération, entre les collectivités concernées. Dans l'esprit des tenants de cette condition, la collaboration se distingue de la prestation de service, dans laquelle la collectivité bénéficiaire se contente de participer financièrement, mais non activement, à l'accomplissement de l'activité.

Cette troisième condition est invoquée au nom d'une certaine lecture de la jurisprudence de la Cour de Justice, selon laquelle « *une autorité publique peut accomplir les tâches d'intérêt public qui lui incombent (...) en collaboration avec d'autres autorités publiques* ».

Néanmoins, **la question se pose de savoir si, dans ce contexte, la notion de collaboration est mentionnée en tant que condition d'une mutualisation ou ne constitue qu'une simple clause de style** (en l'occurrence pour souligner le fait que la mutualisation n'a pas forcément besoin de passer par la création d'un organe spécial) ?

Le fait que les exégètes des arrêts de la Cour de Justice ne soient pas d'accord sur ce point ne saurait pour autant justifier l'immobilisme.

*

* *

CONCLUSION

Si l'ampleur des perspectives offertes à la mutualisation par la Cour de Justice ne peut, à ce jour, être définie avec certitude, celles-ci n'en sont pas moins réelles.

Il est évident que, par ses récents arrêts, la Cour de Justice a été sensible aux appels (au réalisme et au bon sens) que plusieurs de ses avocats généraux lui lançaient depuis le milieu des années 2000. Rappelons, à cet égard, ce que disait l'avocat général Trstenjak VERICA dans ses conclusions sur l'arrêt « Coditel Brabant » :

« Le droit des marchés publics est et reste l'un des instruments politiques les plus influents des États membres et des institutions communautaires dans le cadre de l'intégration européenne. Ce potentiel ne peut toutefois pas être utilisé de manière inconsidérée, sa finalité devant être conciliée avec les valeurs d'autres domaines politiques. (...) »

Le droit à l'autonomie locale se retrouve non seulement dans les dispositions légales des États membres, mais aussi (...) dans la charte européenne de l'autonomie locale, signée, dans le cadre du Conseil de l'Europe, par tous les États membres de l'Union européenne ainsi que ratifiée par la plupart d'entre eux. Dans le traité CE, le comité des régions, composé de représentants des collectivités régionales et locales, est consacré à l'article 263 CE. Cette disposition contient, outre la possibilité institutionnalisée de donner des points de vue régionaux et locaux, une certaine reconnaissance de l'autonomie. Enfin, le traité de Lisbonne souligne le rôle de l'autonomie régionale et locale pour les identités nationales respectives, qu'il convient de respecter. (...) »

La réalisation des nombreuses missions traditionnelles et nouvelles des communes et des collectivités territoriales en général n'est pas toujours facile, notamment en période de budgets serrés, en particulier pour les plus petites d'entre elles. En outre, plusieurs missions, notamment dans les domaines de l'environnement et du transport, ne sont pas limitées au seul niveau communal. En revanche, la coopération intercommunale sans participation du capital privé est, du fait de ses effets de synergie, un moyen, souvent utilisé dans de nombreux États membres, d'accomplir de manière efficace et bon marché des missions de service public. »

Quelques années auparavant, sur l'arrêt « Parking Brixen » (2005), un autre avocat général avait développé la thèse suivante :

« Si les communes devaient « toujours respecter les dispositions du droit des marchés publics, (elles) devraient dans la mesure du possible confier l'accomplissement de leurs missions à des tiers mieux offrants. En pareilles circonstances, la simple délégation de missions à de telles sociétés, y compris dans des domaines aussi sensibles que, par exemple, l'adduction d'eau, équivaldrait en substance à un début de privatisation forcée de ces missions. (...)

Le droit des marchés publics vise en effet à garantir un choix transparent et non discriminatoire des cocontractants dans tous les domaines où la puissance publique a décidé d'accomplir ses missions avec l'aide de tiers. Le droit des marchés publics n'a en revanche pas pour but de privatiser «en catimini» même les missions d'ordre public que la puissance publique souhaite continuer à assumer avec ses moyens propres »

On ne peut donc pas le nier : c'est délibérément, en toute connaissance de cause, que la Cour de Justice a offert aux responsables politiques des opportunités pour développer la mutualisation. Ceux-ci ont le devoir de les saisir.

LA MUTUALISATION DES MOYENS
DANS LE CADRE INTERCOMMUNAL
RAPPORT DE
MM. YVES DÉTRAGNE ET JACQUES MÉZARD

Curieusement, aucun des termes « *intercommunalité* » (ou « *intercommunal* ») et « *mutualisation* », qui figurent à de si nombreuses reprises dans nos textes législatifs et réglementaires, n'a aujourd'hui reçu l'onction de l'Académie française.

A défaut de terme académiquement reconnu, il appartient à vos rapporteurs de livrer leurs propres définitions de deux notions a priori bien connues, mais dont les contours peuvent en réalité varier selon la conception que chacun s'en fait :

- ils proposent d'envisager la notion de « *cadre intercommunal* » en tant que périmètre correspondant au territoire d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Par conséquent, **le champ du présent rapport concerne toutes les formes de mutualisations envisageables entre personnes publiques situées sur ce territoire, qu'elles soient opérées entre l'EPCI et des communes membres ou en dehors de toute intervention de l'EPCI, par exemple entre plusieurs communes¹ ;**

- en ce qui concerne le concept de mutualisation, en l'occurrence des moyens, vos rapporteurs font leur la définition donnée par le Président Alain Lambert dans la première partie de ce rapport : « *la mutualisation des moyens peut se définir comme la mise en place, temporaire ou pérenne, d'une logistique commune à deux ou plusieurs personnes morales* ».

Ainsi entendue, **la mutualisation présente un évident lien de parenté avec l'intercommunalité**, laquelle consiste, elle aussi, à mettre en place une logistique commune à des personnes morales. **Vos rapporteurs y voient ainsi des notions sœurs, l'intercommunalité se présentant comme une forme de mutualisation et même, à leurs yeux, comme la forme essentielle à privilégier au niveau local.**

En fait, **pour une compétence donnée, l'intercommunalité marque à la fois l'apogée et, dans une certaine mesure, la fin de la mutualisation.** En effet, le transfert de compétence, caractéristique de l'intercommunalité, a pour vocation de s'accompagner d'un transfert des moyens des communes vers l'EPCI, si bien que la question de leur mutualisation ne se pose plus : l'EPCI assure alors, avec des moyens qui sont devenus les siens, l'accomplissement de la compétence, devenue sienne, pour le bénéfice des communes.

¹ Rappelons que, comme le précise le rapport introductif du Président Alain Lambert, votre délégation a souhaité mettre l'accent sur les mutualisations purement conventionnelles : compte tenu des nombreux outils existant en la matière et du fait qu'elle est déjà juridiquement sécurisée, la mutualisation opérée dans le cadre d'un organisme commun n'est pas directement abordée. L'objectif prioritaire de votre délégation est en effet de contribuer au développement d'une autre forme de mutualisation, évitant les difficultés pratiques que peut générer la création d'une structure ad hoc (frais de fonctionnement, lourdeurs administratives supplémentaires...). Le terme « mutualisation », employé dans le présent rapport, doit donc être entendu comme s'appliquant aux mutualisations par voie conventionnelle.

Aussi vos rapporteurs, pour qui l'utilité de la mutualisation ne prête aucunement à contestation, sont-ils convaincus de l'utilité de l'intercommunalité, qui en est la forme plus achevée. **Le transfert de compétences accompagné du transfert des moyens correspondants reste le plus sûr chemin vers l'efficacité et l'efficience de l'action publique locale.**

Mais ce transfert de moyens ne peut se faire ni dans tous les domaines ni à marche forcée. A cet égard, **mutualisation et intercommunalité doivent être conçues comme des outils complémentaires, la première intervenant dans des matières qui ne sont pas (ou pas encore) couvertes par la seconde.**

Tel n'est pourtant que très partiellement le cas. Le droit, qu'il soit national ou communautaire, les traite si différemment que l'on peut se demander dans quelle mesure, loin de les envisager comme complémentaires, il ne les considère pas comme des sœurs ennemies.

Soumise à l'épreuve des faits, la dialectique intercommunalité-mutualisation se révèle ainsi riche d'interrogations, à l'aune desquelles se mesure sa complexité.

1^{ère} interrogation : pourquoi les pouvoirs publics, qui ne cessent d'encourager l'intercommunalité depuis presque un siècle et demi, se montrent-ils si réticents à l'idée de donner un tant soit peu d'oxygène à une mutualisation étouffant dans un carcan juridique et administratif ?

En ce qui concerne l'intercommunalité, l'actuel projet de loi de réforme des collectivités territoriales est appelé à constituer une nouvelle étape (via l'achèvement de la carte intercommunale ou la création des métropoles) à une histoire dont on peut dater le commencement à 1890 (avec la création du syndicat de communes) et riches en événements (création des syndicats intercommunaux, du district, de la communauté urbaine, etc.).

Quant à la mutualisation, elle n'a pas bénéficié du même traitement de la part des pouvoirs publics. C'est le moins que l'on puisse écrire : non seulement ceux-ci ne l'ont pas encouragée, mais plus d'une tentative en ce sens a valu à ses promoteurs un carton jaune de la préfecture ou de la chambre régionale des comptes. Il a fallu attendre 2002, et surtout 2004, pour que le législateur, qui avait largement « porté » l'intercommunalité, autorise, en l'encadrant, la mutualisation dans le cadre intercommunal. Encore s'est-il limité aux mutualisations dites **verticales**, à savoir celles susceptibles d'intervenir entre un EPCI et ses communes membres : les mutualisations **horizontales** (entre communes elles-mêmes) n'ont pas, à de très rares exceptions près, reçu l'onction du législateur.

D'où une deuxième interrogation...

2^e interrogation : pourquoi le législateur autorise-t-il désormais expressément et quasi exclusivement les mutualisations entre EPCI et communes membres, alors que la création d'un EPCI la réalise ?

Certes, ce qui pourrait apparaître là comme une forme de redondance législative trouve une justification dans l'existence de compétences partagées entre communes, d'une part, et EPCI, d'autre part. Mais n'est-elle pas aussi, dans une certaine mesure, la reconnaissance implicite du fait que l'intercommunalité n'est pas toujours menée à son terme, en l'occurrence celui du transfert des moyens (qui, rappelons-le, doit normalement accompagner tout transfert de compétence) ?

Inversement, comment expliquer le silence de la loi sur le principe des mutualisations horizontales, alors :

- d'une part, que les mutualisations verticales ne couvrent pas tout le « champ des possibles » ?

- d'autre part, que la mutualisation horizontale peut souvent apparaître comme utile pour préparer la mise en place d'une intercommunalité (les communes pouvant apprendre à travailler ensemble avant de consacrer leur coopération par la création d'un EPCI) ?

3^e interrogation : pourquoi une telle frilosité à l'égard de la mutualisation, alors qu'elle correspond à une pratique séculaire et même, pourrait-on dire, à un impératif, voire à un réflexe de survie lorsque les collectivités n'ont pas, isolément, des moyens à la taille de leurs besoins ?

Les seigneurs qui, au temps de la féodalité, rassemblaient les armées de leurs vassaux, ne la pratiquaient-ils pas déjà ? L'union des communautés villageoises contre le brigandage n'était-elle pas une forme de mutualisation¹ ? Point n'est besoin de multiplier les exemples pour démontrer que les autorités locales faisaient de la mutualisation, peut-être sans le savoir et bien avant que M. Jourdan débute sa carrière de prosateur.

Il appartenait à vos rapporteurs de répondre à ces interrogations afin, d'une part, de distinguer celles qui relèvent du simple paradoxe de celles qui traduisent une véritable contradiction et, d'autre part, d'essayer d'apporter à ces dernières des éléments de réponse pour développer autant que possible la mutualisation dans le cadre intercommunal. Ils l'ont fait en partant du principe que, loin d'être le prédateur de l'intercommunalité, la mutualisation est dans une très large mesure appelée à la nourrir. S'il faut accoler une épithète à ces deux notions sœurs, ce n'est certainement pas pour les qualifier d'ennemies : intercommunalité et mutualisation sont avant tout deux notions siamoises, aujourd'hui à la croisée des chemins, qui doivent être développées dans une optique de complémentarité.

1 Déjà, au Moyen-âge, une vingtaine de communautés du massif du Jura unissaient leurs forces contre la menace des brigands au sein du baroichage de Pontarlier.

I. INTERCOMMUNALITÉ ET MUTUALISATION : DEUX NOTIONS SIAMOISES

Opposer intercommunalité et mutualisation constitue une sorte de non-sens sous bien des aspects :

- conceptuellement, compte tenu des objectifs identiques ou complémentaires poursuivis par chacune ;
- juridiquement, puisque le législateur n'envisage guère l'une sans l'autre, même si (ou peut-être parce que) la méfiance avec laquelle le droit semble aborder la mutualisation contraste avec les nombreux outils mis au service de l'intercommunalité ;
- au regard des réalités du terrain, puisque mutualisation et intercommunalité se heurtent souvent aux mêmes obstacles, aux mêmes hésitations et aux mêmes contraintes.

A. SUR LE PLAN CONCEPTUEL : DEUX NOTIONS AU SERVICE DES MÊMES OBJECTIFS ET COMPLÉMENTAIRES

1. Intercommunalité et mutualisation poursuivent des objectifs identiques

Dans son rapport fait au nom de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur l'évolution de la fiscalité locale (2006), présidée par M. Augustin Bonrepaux, M. le député Hervé Mariton résumait ainsi la raison d'être de la coopération intercommunale : offrir « *aux communes, souvent trop petites ou trop pauvres pour agir seules, un levier pour financer certains équipements et services importants, notamment sportifs ou culturels* ».

Les mêmes termes pourraient être employés à propos de la mutualisation au niveau local (ce qui confirme bien que celle-là est une modalité de celle-ci).

Intercommunalité et mutualisation participent en effet d'une même philosophie. Toutes deux se présentent comme des outils au service d'une action locale plus performante, dans la mesure où l'une comme l'autre vise :

- à **assurer des services qu'une collectivité n'a pas (ou plus) les moyens d'accomplir seule,**
- à **améliorer les services existants.**

Dans les zones rurales, l'union des communes dans le cadre intercommunal ou via la mutualisation est aussi un moyen de renforcer l'attractivité des postes offerts : comme l'ont souligné les responsables de la petite Communauté de communes du Pays de Saint-Seine (3 300 habitants

pour 20 communes), elle permet de proposer des emplois à plein temps et impliquant un certain niveau de responsabilité (cf. annexe : exemple n° 3)

Une autre raison d'être de la mutualisation et de l'intercommunalité, souvent oubliée et pourtant essentielle, réside dans leur **fonction péréquatrice**. Toutes deux sont en effet des instruments de solidarité, agissant comme des outils de péréquation, puisqu'elles permettent à des communes de bénéficier, grâce à d'autres communes, de services qu'elles ne sont pas en mesure de financer.

Un autre objectif est fréquemment assigné, souvent même à titre prioritaire, à l'intercommunalité et à la mutualisation : réduire les dépenses publiques en permettant des économies d'échelle et en évitant des doublons. Ce n'est pas dans cette optique que s'inscrivent vos rapporteurs. Selon eux, **intercommunalité et mutualisation doivent certes contribuer à éviter les doublons, mais elles ne sauraient pour autant être mises au service d'une logique purement comptable**. Leur principe est l'efficacité avant l'économie, si bien que leur succès se mesure avant tout à l'aune de la satisfaction des citoyens.

A cet égard, vos rapporteurs, qui se réjouissent des appels de la Cour des comptes à davantage de mutualisation dans le cadre intercommunal, ne partagent que partiellement ses objectifs : alors qu'elle l'appelle de ses vœux « *pour favoriser des économies d'échelle et renforcer la cohérence publique locale* »¹, ils refusent de placer les deux buts sur le même plan et considèrent que le premier, par le redéploiement des marges de manœuvre qu'il génère, peut être mis au service du second.

Visant à faire plus ou mieux sans gaspiller de ressources, intercommunalité et mutualisation sont au cœur de l'enjeu **essentiel de l'optimisation des dépenses publiques locales, au niveau le plus proche du citoyen**.

2. Intercommunalité et mutualisation sont appelées à se nourrir l'une l'autre

Parce que l'intercommunalité implique un transfert des compétences, elle est difficilement concevable, sauf à doubler systématiquement les moyens, sans transfert de ceux-ci des communes vers l'EPCI. S'il s'avère que des communes continuent d'avoir besoin de ces moyens pour accomplir certaines de leurs tâches, ils doivent pouvoir être mis à leur disposition. Il y aura donc une mutualisation, en l'occurrence « descendante », qui sera la conséquence du transfert préalable des moyens vers l'EPCI : l'intercommunalité nourrit donc la mutualisation.

1 « *L'intercommunalité en France* » (2005)

Vos rapporteurs considèrent même que, au niveau local et sauf circonstances particulières sur lesquelles ils reviendront, la mutualisation doit être « adossée » à une intercommunalité.

Inversement, la mutualisation apparaît elle-même comme essentielle à l'intercommunalité, et ce pour au moins deux raisons :

- d'abord, parce que **la mutualisation est la condition *sine qua non* de la pleine réussite d'une entreprise intercommunale**. Si le succès de l'intercommunalité n'est guère contestable, il est aujourd'hui impératif de transformer l'essai en engageant ou en poursuivant en leur sein, pour reprendre les termes de la Cour des comptes, une « *politique résolue de mutualisation* »¹. Comme l'écrit M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois de l'Assemblée nationale, dans son rapport d'information sur l'optimisation de la dépense publique (octobre 2009) : « *une deuxième étape doit désormais être franchie, afin que les intercommunalités ne deviennent pas un échelon territorial supplémentaire, qui se superposerait aux communes qui en sont membres* » ;

- ensuite, parce que **la mutualisation peut souvent constituer une première étape dans une marche (plus ou moins longue) susceptible de conduire au transfert pur et simple de moyens dans un cadre intercommunal**.

Vos rapporteurs tiennent à mettre l'accent sur ce dernier aspect, souvent occulté et néanmoins fondamental : la mutualisation des moyens, et notamment des services, apprend aux acteurs locaux à travailler ensemble ; elle crée des synergies qui les rend complémentaires ; ce faisant, elle renforce le sentiment d'une communauté d'intérêts, la solidarité territoriale et l'envie d'aller plus loin en s'engageant dans une véritable démarche intercommunale. Le rapprochement conventionnel peut ainsi préparer le rapprochement institutionnel dans le cadre d'un EPCI.

En résumé, intercommunalité et mutualisation sont appelées à se nourrir l'une l'autre :

- soit parce que les moyens de l'intercommunalité sont mis au service des communes (mutualisation dite « descendante ») ;

- soit parce que les communes contribuent, par la mise à disposition de leurs moyens, au plein succès d'une entreprise d'intercommunalité (mutualisation dite « ascendante ») ;

- soit parce que des communes, en partageant leurs moyens (mutualisation dite « horizontale »), posent les fondations d'un transfert dans un cadre intercommunal.

Encore faut-il que le droit ne fasse pas obstacle à la concrétisation de toutes ces potentialités...

¹ « *L'intercommunalité en France* » (2005)

B. SUR LE PLAN JURIDIQUE : DEUX NOTIONS AUX DESTINS LIÉS

Dès lors que, comme vous l'ont proposé vos rapporteurs, on envisage les seules mutualisations par voie conventionnelle, force est de constater que, au niveau local, mutualisation et intercommunalité semblent aller de pair aux yeux de la loi, et ce de manière quasiment exclusive : d'un côté, le CGCT consacre clairement la mutualisation entre EPCI et communes membres (mutualisation verticale) ; d'un autre côté, il offre une place fort restreinte aux possibilités de mutualisation directe entre communes (mutualisation horizontale), sans l'intervention d'un EPCI.

1. Intercommunalité et mutualisation : un lien consacré par le législateur par l'organisation de la mutualisation verticale

a) Le principe de la mutualisation ascendante et ses limites

Le législateur, dans l'article L. 5211-4-1 du CGCT, a exigé que **tout transfert de compétence des communes vers un EPCI s'accompagne du « transfert du service ou de la partie de service chargé de sa mise en œuvre »**. Les personnels concernés *« sont transférés dans l'EPCI. Ils relèvent de cet établissement dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les leurs »*. Il s'agit bien d'un transfert de service, qui devient celui de l'EPCI, dont on a vu qu'il s'agissait de la forme la plus achevée de mutualisation.

L'emploi du présent de l'indicatif semble conférer à ce transfert un caractère obligatoire.

Pourtant, le même article L. 5211-4-1 permet de mettre les services d'une commune membre *« à disposition d'un EPCI pour l'exercice de ses compétences, lorsque cette mise à disposition présente un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services »*¹. En votant cette disposition, d'ailleurs présentée comme une *« dérogation »* à l'obligation de transférer les services parallèlement à une compétence, **le législateur a pris acte de l'existence** (ou, dans une vision plus optimiste, y a consenti) **de transferts de compétences ne donnant pas lieu, du moins intégralement, à un transfert des services.**

Cette dérogation peut se concevoir pour les services fonctionnels (également appelés services supports : ressources humaines, marchés publics, informatiques, finances, bureaux d'études...). En effet, **à la différence de ce que l'on pourrait appeler les services opérationnels, les services fonctionnels ne sont pas affectés à l'exercice exclusif d'une compétence** : le

¹ *Il y a lieu de noter que cette mutualisation ascendante ne nécessite pas l'implication directe de toutes les communes membres. Elle peut même n'intervenir qu'entre une seule commune et l'EPCI ; dans une telle hypothèse, relativement fréquente, c'est en pratique aux services de la commune centre que recourt l'EPCI (cf. annexe, exemples n° 1, 2, 4, 5 et 7 : Verdun, Chalon-sur-Saône, Mulhouse, Vendôme, Amiens).*

service informatique, par exemple, apporte son concours à l'exercice de toutes les compétences locales : transports, assainissement, espaces verts, voirie... On peut donc parfaitement concevoir que le transfert d'une de ces compétences à un EPCI n'entraîne pas automatiquement le transfert à celui-ci des services informatiques des communes.

En revanche, le transfert des services opérationnels devrait systématiquement accompagner le transfert de la compétence : il serait totalement incohérent que des communes qui ont transféré la compétence transports à un EPCI ne lui transfèrent pas leurs chauffeurs de bus, obligeant ainsi l'EPCI à procéder à des recrutements tandis qu'elles conserveraient des personnels pour des compétences qu'elles n'assureraient plus.

Pourtant, le CGCT présente la mutualisation comme une alternative (pour ne pas dire un palliatif) **sans faire de distinction entre les services opérationnels et les services fonctionnels.**

Par son caractère général, la dérogation à l'obligation de mutualisation des services reste de fait à l'état de possibilité : ni le transfert pur et simple, ni la mutualisation, ni le choix entre l'une ou l'autre ne sont réellement obligatoires. Au final, la voie reste ouverte à une ultime solution, assez peu rationnelle : le recrutement de personnels par l'EPCI pour accomplir des tâches qui relevaient auparavant d'agents municipaux que les communes, malgré le transfert de compétence, conservent dans leurs effectifs. C'est ce qu'il est convenu d'appeler un doublon.

Pourtant, l'observateur ne peut manquer d'être frappé par le fait que la rédaction retenue par le CGCT pour les mutualisations de services est nettement moins catégorique que celle retenue, pour les **mutualisations de biens**, par la combinaison des articles L. 5211-5 et L. 1321-1 : « *le transfert des compétences (à un EPCI) entraîne de plein droit* » la mise à la disposition de l'EPCI « *des biens meubles et immeubles utilisés, à la date de ce transfert, pour l'exercice de cette compétence* ».

Une autre limite à la mutualisation ascendante tient au fait que le CGCT la lie expressément à l'existence d'un transfert de compétence. Il en résulte que, **hors transfert de compétence, aucun dispositif formel ne régit la mutualisation ascendante**, ce qui n'est guère sécurisant dans un domaine où, comme l'a rappelé le Président Alain Lambert, les incertitudes juridiques peuvent considérablement paralyser l'initiative locale. Cette situation constitue de fait un obstacle à la mutualisation des services fonctionnels : n'étant généralement pas affectés à une compétence opérationnelle, ils ne sont donc pas a priori compris dans le champ de ceux appelés à être mutualisés en cas de transfert d'une compétence.

b) La possibilité d'une mutualisation descendante

L'article L. 5211-4-1 du CGCT prévoit ensuite **deux sortes de mutualisations descendantes** au sein de l'intercommunalité :

- une mutualisation consistant en une simple **mise à disposition** : « *les services d'un EPCI peuvent être en tout ou en 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* » ;

- une mutualisation pouvant aller jusqu'à une **gestion unifiée** : « *Un établissement public de coopération intercommunale 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* ».

On observera que, dans un cas comme dans l'autre, la mutualisation descendante peut, à l'instar de la mutualisation ascendante facultative, n'impliquer directement que quelques communes, voire une seule. Des exemples de gestion unifiée figurent dans l'annexe au présent rapport : Mulhouse (exemple n°4), Vendôme (exemple n°5)...

2. Intercommunalité et mutualisation : un lien quasiment exclusif du fait de la faible place offerte à la mutualisation horizontale

La loi française ne contient pas de disposition autorisant, d'une manière générale et hors création d'un organisme ad hoc (syndicat intercommunal, par exemple), une mutualisation intervenant directement entre communes.

Faut-il déduire de ce silence l'impossibilité d'une mutualisation purement conventionnelle entre communes ? Il faut le craindre, nonobstant le principe selon lequel tout ce qui n'est pas formellement interdit est autorisé. C'est ainsi que, **dans un arrêt récent, pourtant souvent présenté comme une victoire pour les partisans de la mutualisation entre collectivités publiques¹, le Conseil d'État a réitéré l'exigence du recours à une structure particulière** :

« les collectivités publiques peuvent recourir à leurs propres moyens, pour assurer, dans le cadre de leurs compétences, les prestations répondant à leurs besoins ; elles ne sont pas tenues de faire appel à des tiers, en particulier à des entreprises, en passant avec eux des marchés publics ; si plusieurs collectivités publiques décident d'accomplir en commun certaines tâches et de créer à cette fin, dans le respect des dispositions législatives et

¹ En ce qu'il les dispensait expressément d'une procédure de passation de marché public.

réglementaires qui leur sont applicables, un organisme¹ dont l'objet est de leur fournir les prestations dont elles ont besoin, elles peuvent librement faire appel à celui-ci, sans avoir à le mettre en concurrence avec des opérateurs dans le cadre de la passation d'un marché public, dès lors qu'il leur consacre l'essentiel de son activité et qu'elles exercent conjointement sur lui un contrôle comparable à celui qu'elles exercent sur leurs propres services, un tel organisme ne pouvant en effet être regardé, alors, comme un opérateur sur un marché concurrentiel » (4 mars 2009, « SNIIS »).

Sans doute faut-il y voir l’empreinte encore pesante du droit communautaire, d’autant que l’arrêt en question a été rendu avant l’arrêt du 9 juin 2009 de la CJCE, « *Commission contre Allemagne* » (autrement dit avant l’ouverture des « fenêtres » que semble désormais ouvrir la jurisprudence communautaire et que le Président Alain Lambert a présentées). Peut-être le Conseil d’État considérera-t-il lui aussi que les récentes évolutions du droit communautaire permettent un assouplissement de sa jurisprudence.

Toujours est-il que, pour l’heure, l’absence de base législative pour les mutualisations conventionnelles entre communes (et, d’une manière générale, entre collectivités territoriales) conduit à subordonner celles-ci à la création d’une structure ad hoc. La mutualisation conventionnelle doit donc être « portée » par une intercommunalité. Cette position de principe est saine, mais des spécificités locales peuvent parfois conduire à des rapprochements qui ne nécessitent pas une intervention de l’intercommunalité : la question se pose alors de savoir si, dans ces cas particuliers et à condition qu’elle ne concurrence pas l’intercommunalité, une coopération renforcée entre quelques communes ne mériterait pas, sinon d’être encouragée, du moins d’être autorisée.

On doit d’ailleurs observer que le législateur s’est engagé dans cette voie en prévoyant, pour les gardes champêtres et la police municipale dans les zones rurales, la possibilité de mutualisations conventionnelles entre communes.

1 Dans un arrêt du 6 avril 2007 (« Commune d’Aix-en-Provence »), le Conseil d’État avait précisé ce qu’il convenait d’entendre par « organisme » permettant à des communes de s’affranchir de la passation d’un marché public pour la gestion d’un service public hors régie. Il doit s’agir d’un « organisme dont l’objet statutaire exclusif est, sous réserve d’une diversification purement accessoire, de gérer ce service et (sur lequel les communes) exercent un contrôle comparable à celui qu’elles exercent sur leurs propres services leur donnant notamment les moyens de s’assurer du strict respect de son objet statutaire ». Le Conseil d’État avait alors ajouté, évoquant en ceci la question de la mutualisation : « un tel organisme peut notamment être mis en place lorsque plusieurs collectivités publiques décident de créer et de gérer ensemble un service public ».

La mutualisation de la police municipale

1) La mutualisation via un EPCI (art. L. 2212-5 CGCT)

Depuis la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, un EPCI peut recruter des agents de police municipale pour les mettre à disposition des communes membres, à la demande d'une majorité renforcée de celles-ci.

Art. L. 2212-5 CGCT : « *A la demande des maires de plusieurs communes appartenant à un même établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, celui-ci peut recruter, après délibération de deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou de la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population, un ou plusieurs agents de police municipale, en vue de les mettre à disposition de l'ensemble de ces communes. Leur nomination en qualité de fonctionnaires stagiaires ne fait pas obstacle à leur mise à disposition.*

(...) Pendant l'exercice de leurs fonctions sur le territoire d'une commune, (les agents de police municipale ainsi recrutés) sont placés sous l'autorité du maire de cette commune. »

Ce dispositif appelle notamment les observations suivantes :

- sa mise en œuvre n'opère pas un transfert de compétence entre les communes et l'EPCI : l'exercice de la police municipale continue de relever des maires ;

- il aboutit à une dualité d'autorité : l'autorité de gestion (recrutement, rémunération,...) est l'EPCI ; l'autorité dans le cadre opérationnel est le maire ;

- il constitue donc une forme de « mutualisation descendante » (puisque des personnels de l'EPCI sont mis à la disposition des communes), à savoir celle qui est considérée comme la moins problématique au regard du droit communautaire.

2) La mutualisation directe entre communes

« Les communes de moins de 20 000 habitants formant un ensemble de moins de 50 000 habitants d'un seul tenant peuvent avoir un ou plusieurs agents de police municipale en commun, compétents sur le territoire de chacune d'entre elles.

Pendant l'exercice de leurs fonctions sur le territoire d'une commune, ces agents sont placés sous l'autorité du maire de cette commune.

Chaque agent de police municipale est de plein droit mis à disposition des autres communes par la commune qui l'emploie dans des conditions prévues par une convention transmise au représentant de l'État dans le département. Cette convention, conclue entre l'ensemble des communes intéressées, précise les modalités d'organisation et de financement de la mise en commun des agents et de leurs équipements.

(...)

Une commune appartenant à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ne peut mettre en commun des agents de police municipale lorsqu'il met des agents à disposition des communes dans les conditions prévues à l'article L. 2212-5... »

C. SUR LE PLAN POLITICO-ÉCONOMIQUE : DEUX DÉMARCHES QUI SE HEURTENT AUX MÊMES OBSTACLES

Sur le terrain, mutualisation et intercommunalité se heurtent aux mêmes contraintes que l'on peut rapidement présenter sous deux catégories.

1. Les contraintes financières

Dans son « *Bilan d'étape de l'intercommunalité en France* » publié en 2005, la Cour des comptes écrivait : « *le développement de l'intercommunalité à fiscalité propre n'a pas provoqué les économies d'échelle que l'on pouvait en attendre* ». Et pour cause : ce constat sous forme de regret correspond à une vision purement arithmétique qui n'est pas celle de nombre de promoteurs de l'intercommunalité, dans les rangs desquels se situent vos rapporteurs.

Pour eux, **la finalité de l'intercommunalité et de la mutualisation n'est pas, en soi, de générer des économies, mais d'abord –et sans forcément que ceci empêche cela- de dégager les marges de manœuvre pour améliorer des prestations, pour en mettre en place, voire pour continuer à assurer celles qui seraient menacées par une évolution défavorable des finances publiques locales** (tendance de long terme à une augmentation des dépenses et à une stagnation des ressources).

Dans son rapport précité, M. le député Hervé Mariton portait sur l'intercommunalité un jugement que vos rapporteurs partagent et qu'ils estiment en outre tout à fait transposable à la mutualisation : « *dans la mesure où le service public offert dans le cadre intercommunal n'était pas offert antérieurement par les communes isolées, la création d'un groupement ne peut pas induire une substitution entre la dépense communale et la dépense intercommunale et donc a fortiori une baisse du taux cumulé d'imposition* ».

A cet égard, une distinction doit être faite entre le court et le moyen termes :

- l'intercommunalité et la mutualisation sont généralement génératrices de coûts supplémentaires à court terme. Il en va notamment ainsi pour les dépenses de personnel : même effectuée à effectifs globaux (communes + EPCI) constants, la création d'une intercommunalité ou une mutualisation s'effectue au moins dans le respect des droits acquis et, souvent, en donnant lieu à un alignement par le haut des régimes indemnitaires. Le législateur lui-même a, par exemple, exigé que, en cas de transfert de services dans le cadre d'un EPCI, les agents concernés « *conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable* ». Une telle situation n'a d'ailleurs rien de choquant, tant au regard des principes fondamentaux du droit de la fonction publique qu'au regard de l'équité ;

- à plus long terme, toutes deux sont synonymes d'amélioration de l'action publique locale, grâce aux redéploiements des marges de manœuvre dégagées : ce qui était auparavant fait par 10 employés au sein de services séparés le sera par 6 au sein d'un service commun et les 4 postes « économisés » seront utilisés pour de nouvelles prestations. Des illustrations en ont été données à vos rapporteurs lors de leurs auditions. C'est ainsi que les économies d'échelle obtenues par la mutualisation des services entre la Communauté d'agglomération de Mulhouse et la ville centre (cf. annexe n° 4) ont permis de renforcer plusieurs services (périscolaire, transports...).

De surcroît, quand bien même serait réalisé, en sus de l'amélioration des services, un gain financier, cette « cagnotte » n'irait pas forcément dans la poche des collectivités : dans son bilan précité sur l'intercommunalité, réalisé en 2005, la Cour des comptes cite ainsi le cas d'une mutualisation au sein de la communauté d'agglomération de Pau-Pyrénées dont les bénéfices ont notamment permis de baisser de 12,6 % le prix unitaire du repas de cantine. Il apparaît donc que le citoyen-consommateur peut, au final, récupérer peu ou prou l'augmentation subie par le citoyen-contribuable pour bénéficier de prestations meilleures.

Une approche purement comptable, qui consisterait à comparer les économies réalisées à moyen terme avec les coûts de mise en place, n'a pas donc pas de signification : les économies d'échelle que permettraient, *mutatis mutandis*, l'intercommunalité et la mutualisation étant transformées en services nouveaux ou améliorés, l'appréciation de la « rentabilité de l'investissement » ne peut se mesurer uniquement en termes financiers. De plus, **le succès d'une mutualisation comme d'une entreprise d'intercommunalité réside aussi, en partie, dans leurs vertus péréquatrices ; mais celles-ci ne se mesurent pas en termes exclusivement financiers : en réalisant des services dans des communes qui n'ont pas les moyens de les financer, la mutualisation et l'intercommunalité opèrent une forme de péréquation qualitative, difficile à faire figurer dans un bilan comptable.**

La comparaison, si comparaison financière il doit y avoir, doit en réalité porter sur les coûts auxquels devraient faire face les collectivités publiques pour assurer ces services nouveaux ou pour continuer à assurer les services existants en menant des actions séparées. Ce coût, à n'en pas douter, est largement supérieur à celui résultant d'une action commune. La différence est telle que, bien souvent (et ce fait n'est pas sérieusement contesté), l'accomplissement (création ou maintien) des services en question serait purement et simplement impossible dans le cloisonnement.

Réelle au moment de l'initiative mais purement optique à moyen terme, la contrainte financière n'en reste pas moins un obstacle auquel se heurtent tant la mutualisation que l'intercommunalité.

2. Les contraintes politiques et psychologiques

Alors que les contraintes financières, en particulier le coût à court terme, de la mutualisation et de la création d'une intercommunalité sont mesurables (quoique plus ou moins facilement), il en va différemment d'autres considérations, d'ordre politique ou psychologique.

Celles-ci n'en sont pas moins réelles et constituent, sur le terrain, des obstacles, souvent de taille, auxquels peuvent se heurter tant la mutualisation qu'une entreprise d'intercommunalité.

Quatre illustrations peuvent en être données.

a) Les craintes liées à une forme d'« impérialisme » de la part de la ville centre

Vos rapporteurs ne croient pas nécessaire, tant cela relève de l'évidence, de citer des exemples pour démontrer en quoi certains éléments, à commencer par la personnalité du maire d'une ville centre, peuvent inquiéter les élus des communes périphériques.

Ces inquiétudes sont incontestablement plus aiguës en cas de fort déséquilibre entre, d'une part, la population ou le poids économique (qui ne coïncident pas forcément) de la ville centre et, d'autre part, la population et le poids économique des autres communes. Dans une telle hypothèse, la crainte d'un « impérialisme » politique peut se doubler de la crainte d'un « abus de position dominante » économique : celle que la création d'un EPCI ou une mutualisation conduise à faire financer par l'ensemble des collectivités impliquées des actions (achats d'équipement...) certes bien adaptées aux besoins de la ville centre, mais manifestement disproportionnées par rapport à ceux des communes périphériques.

Ces craintes reposent sur le postulat, au moins implicite, selon lequel les responsables des grandes villes agiraient avant tout pour étendre leur influence et leur espace. C'est un postulat que ne partagent aucunement vos rapporteurs. A leurs yeux, le réel sens de l'intérêt général qui habite les élus locaux est une garantie essentielle contre le risque de dérapage. Il en va de même du sens politique (et l'on peut partir du principe qu'un responsable d'une grande ville n'en manque pas) : quel serait l'intérêt du président d'un EPCI, même élu de la ville centre, à faire voter des décisions aberrantes au niveau de l'établissement dont il a la responsabilité ?

Néanmoins, pour irrationnelles qu'elles puissent souvent paraître, les craintes d'impérialisme de la ville centre existent. Elles renvoient largement à la question de la gouvernance de l'action locale : le législateur a posé des règles, notamment de majorité renforcée pour de nombreuses décisions, de nature à rassurer les élus des petites communes. En outre, il ne fait pas de doute qu'une intercommunalité, dans laquelle se retrouvent en pratique les maires et des adjoints issus de communes différentes, est souvent un cadre de vrais débats, dans lesquels chacun peut faire valoir son point de vue.

b) La dimension interpersonnelle

Sans aller jusqu'à les mettre sur le même plan que le mariage ou les fiançailles, force est de convenir que l'intercommunalité et la mutualisation supposent un minimum d'« atomes crochus » entre responsables appelés à collaborer.

L'incompatibilité des personnalités, la concurrence politique, la vision différente des enjeux locaux ou d'éventuelles inimitiés constituent donc des obstacles évidents.

Pour autant, sur ce point également, le sens de l'intérêt général devrait primer sur les pures questions de personnes. Lorsque tel n'est pas encore le cas, on peut penser le contexte dans lequel se trouve aujourd'hui la mutualisation, sur lequel on reviendra, contribuera à des rapprochements de raison. A défaut, la question a été posée de savoir si la frilosité politique ne devrait pas être compensée par des incitations, voire, pour certains, par des mesures contraignantes.

c) La crainte d'une perte de pouvoir

Parce qu'elle implique, dans une certaine mesure, un exercice en commun de compétences, la mutualisation est parfois considérée par les élus locaux comme une forme de renonciation à leurs pouvoirs. Parce qu'elle implique un partage de moyens, notamment de personnels, elle est parfois vue par les élus locaux comme une sorte de dilution de leur autorité.

Il n'en est pourtant rien : la mutualisation de l'instruction des permis de construire n'entraîne pas *ipso jure* le transfert des décisions d'attribution ; le partage de ses personnels n'empêche pas la collectivité « prêteuse » de continuer à gérer les carrières, même si (comment pourrait-il en être autrement ?) la responsabilité opérationnelle, et donc le pouvoir de donner des instructions, relève de la collectivité pour qui travaillent les intéressés (mais, inversement, la même collectivité « prêteuse » peut à son tour disposer d'un pouvoir d'instruction sur les agents que les autres collectivités mettent à sa disposition).

La perte de pouvoir redoutée par certain n'a donc rien d'automatique. En revanche, vos rapporteurs ont déjà insisté sur ce point, il est dans la logique de la mutualisation d'évoluer et de rapprocher peu à peu les acteurs locaux du Rubicon du transfert du pouvoir de décision. La problématique de la mutualisation rejoint donc, ici encore, celle de l'intercommunalité, puisqu'elle pose tôt ou tard la question de l'acceptation par les responsables locaux du transfert d'une partie de leurs attributions à un ensemble supracommunal. A cette question, vos rapporteurs apportent les mêmes réponses, qu'il s'agisse de développer la mutualisation ou l'intercommunalité :

- sans capacité d'intervention, le pouvoir de décision reste purement formel : le pouvoir d'octroyer ou de refuser un permis de construire n'a de sens que si l'autorité qui en est investie est en mesure d'apprécier toute

la portée de sa décision. Or, **mutualisation et intercommunalité ont précisément pour objet principal de maintenir à un niveau collectif une capacité d'intervention disparue ou menacée de disparition, faute de moyens, au niveau des communes prises individuellement.** Dès lors, consentir à un transfert de décision au profit d'un EPCI revient, pour l'élu municipal, à renoncer juridiquement à un pouvoir que, de toute manière (et aussi regrettable cela soit-il), il n'a pas la capacité matérielle d'exercer ;

- d'autre part, la mutualisation et le développement de l'intercommunalité, en déchargeant les communes de certaines tâches ou en les conduisant à s'en partager l'accomplissement, leur permettent de concentrer leurs moyens sur des missions dont ils conservent la pleine maîtrise, contribuant ainsi à ce que leur pouvoir de décision en ces matières soit utilisé dans les meilleures conditions.

d) la crainte d'une perte d'identité

L'attachement à un territoire communal, à son identité et à ses particularités (historiques, géographiques, culturelles...), peut parfois conduire à envisager avec une certaine réserve la perspective d'un rassemblement plus ou moins institutionnalisé avec d'autres collectivités.

Cet attachement est parfaitement légitime.

Mais la mutualisation comme l'intercommunalité sont tout à fait conciliables avec lui.

Certes, vos rapporteurs font partie de ceux qui considèrent que **les intercommunalités doivent atteindre une certaine « taille critique » pour développer toutes leurs potentialités.** Ils rejoignent en cela la commission d'enquête précitée, présidée par M. Bonrepaux, lorsqu'elle conclut, sous la plume de M. Mariton : *« Plus une collectivité est peuplée, plus la gamme de services publics qu'elle offre est importante. L'intensité de l'effet d'accroissement global du niveau de service public induit par l'intercommunalité augmente donc avec la taille démographique du groupement. »*¹

¹ Sur ce point, l'unification des services au prix d'une réduction du périmètre de l'EPCI, comme cela s'est produit pour la Communauté de communes de Verdun (cf. annexe, exemple 1) pose plusieurs problèmes de principe :

- au regard de la solidarité territoriale, avec le sentiment que certains sont laissés sur le bord de la route),

- au regard de la dialectique mutualisation/intercommunalité, puisque le « sacrifice » de l'EPCI, via la réduction conséquente de son périmètre, laisse penser que la première prime la seconde, alors qu'elle doit en être le complément ;

- au regard de la rationalisation de l'action locale : la réduction du périmètre EPCI prive non seulement les « exclus » des services de celui-ci, mais peut aussi empêcher les « bénéficiaires » de disposer d'un niveau de service auxquels ils auraient pu prétendre avec un périmètre plus large.

Pour autant, **même large, l'intercommunalité reste un cadre privilégié (et même unique) pour une gestion efficace dans le respect du principe de proximité et des spécificités des territoires :**

- dès lors que son périmètre (ou celui de la mutualisation) est défini de manière à correspondre à un véritable **bassin de vie**, l'intercommunalité, loin de porter atteinte à l'identité locale, la renforce par la solidarité qu'elle crée entre les communes concernées et par la mise en place d'actions partagées pour répondre aux attentes propres de leurs habitants ;

- par ailleurs, l'intercommunalité n'est pas soumise à un régime juridique uniforme : même des EPCI relevant d'une catégorie identique peuvent parfaitement se doter de compétences et de statuts forts différents pour, précisément, assurer chacun le meilleur équilibre entre l'identité intercommunale et la prise en compte, en son sein, d'éventuelles spécificités locales. Cet équilibre est l'affaire des élus locaux, qui sont évidemment les mieux à même de l'apprécier. **Les pouvoirs nationaux, et a fortiori les pouvoirs supranationaux, loin de les enfermer dans un carcan réglementaire ou législatif, doivent s'efforcer de leur faciliter la tâche par la détermination d'un cadre juridique souple, sécurisant et responsabilisant.**

II. LE CONTEXTE ACTUEL PLACE INTERCOMMUNALITÉ ET MUTUALISATION À LA CROISÉE DES CHEMINS

L'analyse de la mutualisation dans le cadre intercommunal, déjà complexe en elle-même, est rendue encore plus délicate aujourd'hui en raison :

- d'incertitudes juridiques, liées à de récentes évolutions du droit communautaire dont la portée exacte devrait encore être appréciée ;

- d'incertitudes politiques, tenant à la réforme des collectivités territoriales qui est loin d'être achevée et dont on ne peut en conséquence évaluer toutes les répercussions qu'elle aura sur l'intercommunalité et sur la mutualisation ;

- d'un contexte financier dont les effets potentiels sur le partage des moyens des collectivités territoriales sont ambivalents.

A. UNE NÉCESSAIRE SÉCURISATION JURIDIQUE DANS LE CADRE D'UNE NOUVELLE DONNE COMMUNAUTAIRE

Comme le souligne le rapport du Président Alain Lambert sur la problématique générale de la mutualisation, les récentes évolutions du droit communautaire ouvrent de nouvelles perspectives. Mais, tout au moins selon

les services de la Commission européenne, il s'agit de perspectives dont la portée n'est pas, à ce jour, précisément définie.

Un point, cependant, semble incontestable : **la question de la mutualisation dans le cadre intercommunal** (et donc dans le cadre du présent rapport) **se pose en des termes particuliers**. Les « ouvertures » y sont en effet potentiellement beaucoup plus larges, du fait :

- d'une part, de l'existence d'un organisme, en l'occurrence l'EPCI, dont l'activité consiste à exercer des compétences à la place de ses membres et aux décisions duquel participent les communes, via leurs délégués communautaires. Il en résulte que **la mutualisation descendante remplit à l'évidence les critères de l'arrêt « Teckal »¹** et ne soulève donc aucune objection d'ordre juridique de la part des autorités communautaires ;

- d'autre part, du fait qu'**une intercommunalité est, par essence, une entreprise de coopération entre personnes de droit public**. Par conséquent, ne peut-on considérer qu'elle remplit forcément l'exigence de coopération qui serait, selon les services de la Commission européenne, l'une des trois conditions pour qu'une entreprise de mutualisation soit conforme au droit communautaire² ? Une réponse positive ne fait guère de doute en cas de mutualisation verticale (ascendante ou descendante), compte tenu des relations, forcément de coopération, entre un EPCI et ses communes membres.

Il résulte de ces éléments que, **dans le cadre intercommunal** tel que défini par vos rapporteurs, **le seul domaine d'incertitude lié au droit communautaire porte sur la mutualisation horizontale** : celle que pourraient engager des communes directement entre elles, sans passer par l'intermédiaire d'un EPCI. Dans ce cas, si l'on adopte la position stricte des services de la Commission européenne, il y aurait lieu d'apporter la preuve :

- soit de l'existence d'une véritable collaboration dans la mise en œuvre de la mutualisation, étant cependant entendu que cette notion de collaboration reste à préciser ;

- soit que la mutualisation entre dans le domaine des services non économiques d'intérêt général (SNEIG), exclus du droit communautaire mais dont on ne sait pas encore exactement, loin de là, à quelles activités ils correspondent.

1 Rappelés dans le rapport de M. Alain Lambert sur « la problématique générale de la mutualisation », figurant ci-avant.

2 Les deux autres conditions étant par ailleurs considérées comme également remplies :

- *le fait que la mutualisation intervienne entre personnes morales de droit public, puisqu'une intercommunalité est une coopération entre un établissement public (l'EPCI) et des collectivités territoriales (les communes membres) ;*

- *le fait que soient concernées des activités d'intérêt général, puisqu'on ne peut concevoir qu'une intercommunalité soit créée pour un autre objet.*

B. DES CARTES SUR LE POINT D'ÊTRE REBATTUES PAR LA RÉFORME DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

L'analyse de la dialectique intercommunalité/mutualisation ne peut faire abstraction de la réforme des collectivités territoriales, notamment au regard de trois objectifs affichés par celle-ci.

1. La recherche d'un développement de l'intercommunalité

Sur ce point, l'achèvement de la carte intercommunale, prévu pour le 31 décembre 2013, est un élément essentiel à prendre en considération. Par son caractère contraignant, il participe des mesures ci-dessus évoquées pour obvier à la frilosité politique de ceux qui n'ont pas voulu, ou pas osé, franchir le Rubicon de l'intercommunalité. Quel que soit le jugement, favorable ou non, que l'on porte sur cette démarche, elle « déteint » forcément sur la présente analyse de la dialectique mutualisation/intercommunalité et il est évident que nombre de propositions qui pourraient être faites pour encourager l'une ou l'autre doivent intégrer cette perspective.

La création des métropoles a également retenu l'attention de vos rapporteurs, tant par son principe même que par ses modalités de mise en œuvre :

- au niveau du principe, ils observent que, si elles voient le jour, les métropoles constitueront une nouvelle catégorie d'EPCI de taille conséquente (au moins 450 000 habitants) et, surtout, appelés à exercer des compétences relevant non seulement des communes, mais aussi du département et de la région. Une forme d'intercommunalité (et donc de mutualisation) originale serait ainsi mise en place ;

- en ce qui concerne les modalités de mise en œuvre, il y a lieu de souligner que, selon le projet de loi voté par le Sénat, les biens et les services affectés à l'exercice de compétences transférées à la métropole seront dans un premier temps mutualisés, puisqu'ils donneront lieu à une mise à disposition de plein droit de la part des collectivités publiques concernées. Ce n'est que dans un second temps qu'interviendra le transfert proprement dit. Une telle démarche, progressive, conforte l'approche de vos rapporteurs consistant à appréhender la mutualisation comme **une première étape vers la pleine réalisation de l'intercommunalité**, traduite par le transfert des moyens.

Bien qu'il s'agisse également d'une forme de mutualisation, la création des pôles métropolitains n'est pas, en revanche, de nature à marquer de son empreinte le présent rapport. Établissements publics constitués par accord entre des EPCI à fiscalité propre formant un ensemble de plus de 300 000 habitants, ces pôles, à l'instar de leurs « cousins » syndicats mixtes, participent de la mutualisation par création d'un organe ad hoc et ne contribueront donc pas au développement des mutualisations purement conventionnelles que voudraient encourager vos rapporteurs.

2. Le souhait de donner un nouvel élan à la mutualisation

a) L'objectif initial du Gouvernement : faciliter la mutualisation, dans le cadre intercommunal

Le projet de loi adopté par le Sénat a repris, avec quelques aménagements, les deux dispositions rédigées par le Gouvernement pour faciliter la mutualisation dans le cadre intercommunal :

- l'article 33 du projet prévoit une **mutualisation « ascendante » de droit** des services communaux affectés à l'exercice d'une compétence transférée à un EPCI et qu'une commune a malgré tout dû conserver au nom de la bonne organisation des services : ces services ainsi conservés « *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* ». Si cette disposition était également adoptée par l'Assemblée nationale, **la mutualisation serait formellement érigée en alternative obligatoire au transfert de moyens** pur et simple : en cas de transfert d'une compétence, il y aurait impérativement soit transfert de moyens, soit au minimum mutualisation. Les cas de doublons entre les personnels de l'EPCI et ceux des communes membres seraient donc a priori exclus ;

- l'article 34 de projet de loi permet à un EPCI et ses communes **de créer des services communs et de partager des biens, y compris pour l'exercice de compétences qui n'ont pas été transférées à l'EPCI**. Cette disposition viendrait rompre le lien mentionné ci-dessus entre mutualisation et transfert de compétences. En pratique, puisque ce lien entrave de fait les services fonctionnels, c'est la mutualisation de ces derniers qui devrait être concernée (ce que confirme d'ailleurs l'étude d'impact annexée au projet de loi). L'article 34 impose en outre la consultation des comités techniques paritaires compétents en amont de la conclusion de la convention précisant les effets de la création d'un service commun.

b) L'élargissement, par le Sénat, du débat à toutes les formes de mutualisation entre collectivités publiques locales

A la suite d'une initiative du Président Alain Lambert, notre collègue Jean-Patrick Courtois, rapporteur du projet de loi, a convaincu le Sénat de voter un article 34 bis A insérant dans le CGCT un chapitre intitulé « *Mutualisation* ».

Ce chapitre nouveau autorise, d'une manière générale, les collectivités publiques locales à prendre des initiatives de mutualisation sans recours à la création d'un organisme ad hoc. En effet, son unique article est rédigé comme suit : « *Les communes, départements, régions, établissements publics intercommunaux, syndicats mixtes et les établissements publics qui en dépendent peuvent conclure entre eux des conventions de gestion de services publics communs ainsi que de leurs équipements lorsqu'une bonne organisation et la rationalisation de l'action publique le*

nécessitent. À ce titre, des conventions de mise à disposition d'un ou plusieurs services peuvent être conclues (...) ».

Lors de la discussion en séance publique, le Gouvernement, par la voie de M. Michel Mercier, a accueilli avec bienveillance, sur le principe, l'amendement du rapporteur. Toutefois, s'interrogeant sur sa conformité au droit communautaire, il n'est pas allé jusqu'à émettre un avis favorable, s'en remettant à la « *sagesse* » du Sénat.

Les services de la Commission européenne ont émis de vives réserves sur la validité juridique de ce dispositif, lors de leurs entretiens avec les sénateurs de votre délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation qui se sont rendus à Bruxelles, le 5 mai dernier. Ils ont tout particulièrement mis l'accent sur son champ d'application, estimé beaucoup trop large. Est-ce à dire qu'un champ plus circonscrit échapperait aux foudres de la Commission ? Les interlocuteurs des sénateurs n'y ont pas répondu formellement. Ces derniers ont cependant trouvé des éléments de réponse tangibles, tout particulièrement dans les trois conditions mentionnées par les services de la Commission pour qu'une mutualisation purement conventionnelle échappe, à coup sûr, au droit communautaire de la commande publique :

- l'exigence que cette mutualisation intervienne entre des personnes publiques : toutes les entités énumérées par l'article 34 bis A répondent à cette condition ;

- l'exigence que cette mutualisation soit destinée à accomplir des missions d'intérêt général : visant expressément les « *services publics* », l'article 34 bis A semble bien satisfaire à cette deuxième condition ;

- l'exigence que cette mutualisation donne lieu à une véritable collaboration ou coopération entre les collectivités concernées. Faute de savoir exactement ce qu'il convient d'entendre par coopération en ce domaine, il est difficile de savoir jusqu'à quel point les collectivités doivent collaborer pour se conformer au droit communautaire. Une simple convention, comme le demande l'article 34 bis A, suffit-elle ? Les services de la Commission européenne (qui reconnaissent que les deux premières conditions semblent en effet remplies par le dispositif du Sénat) répondent clairement par la négative. Néanmoins, comme le souligne le rapport de M. Alain Lambert, la question se pose dans des termes particuliers lorsqu'on envisage l'application de l'article 34 bis dans le cadre des relations entre un EPCI et ses communes membres : une intercommunalité étant, par essence, un mode d'organisation d'une coopération entre personnes publiques, ne peut-on considérer que la troisième condition exigée par la Commission européenne est forcément remplie dans ce cadre ? A tout le moins, ne peut-on partir du principe que, opérée dans le cadre intercommunal, une mutualisation doit être présumée réalisée en coopération jusqu'à démonstration du contraire ?

3. L'annonce d'une clarification des compétences

Vos rapporteurs ne mentionnent que pour mémoire cet objectif de la réforme des collectivités territoriales car la clarification annoncée, portant sur la répartition des compétences des départements et des régions, ne concernera pas directement les niveaux communal et intercommunal. L'examen des conséquences de cette répartition relève donc d'abord du rapport confié à notre collègue Bruno Sido sur la mutualisation des moyens des conseils généraux.

Pour autant, prises dans leur ensemble, les dispositions de l'article 35 du projet de loi de réforme des collectivités territoriales, consacré à la clarification des compétences, retentiront plus ou moins sur la problématique de la mutualisation dans le cadre intercommunal :

- la clarification des compétences des régions et départements aura des effets indirects sur au moins une forme d'intercommunalité, en l'occurrence celle relevant des futures métropoles, appelées à se voir transférer des compétences relevant de ces deux niveaux de collectivités ;

- le nouveau dispositif prévu pour le « chef de filat » (destiné à être mis en œuvre *« lorsque, à titre exceptionnel, une compétence est partagée entre plusieurs niveaux de collectivités »*) s'inscrit clairement dans une perspective de mutualisation, même si le terme n'est pas employé : *« la loi peut désigner la collectivité chef de file chargée d'organiser l'exercice coordonné de cette compétence ou donner aux collectivités intéressées la faculté d'y procéder par voie de convention ; la collectivité chef de file organise, par voie de convention avec les autres collectivités intéressées, les modalités de leur action commune et de l'évaluation de celle-ci »*.

Les réflexions sur la mutualisation et celles sur la clarification des compétences ne peuvent donc être déconnectées. Il en va de la cohérence de la loi.

C. UN CONTEXTE FINANCIER AUX EFFETS AMBIVALENTS SUR LA MUTUALISATION ET L'INTERCOMMUNALITÉ

1. Un contexte qui érige l'objectif d'optimisation des dépenses locales au rang d'impératif catégorique

a) Des dépenses locales soumises à la nécessité de répondre à l'attente des citoyens en matière de création ou d'amélioration de certaines prestations

Si, au niveau départemental par exemple, comme le met en évidence M. Bruno Sido, l'augmentation des dépenses locales résultera largement de l'évolution inéluctable du coût de prestations existantes, le cadre intercommunal sera, lui, soumis à l'obligation de répondre aux attentes des citoyens à

la création ou à l'amélioration de certaines prestations. Pour ne prendre que trois illustrations, citons :

- le domaine de l'environnement,
- le domaine des transports, dans un contexte de très forte mobilité de la population dans sa vie quotidienne (on sait, par exemple, que de plus en plus de personnes se déplacent d'une commune à une autre pour aller de leur domicile à leur lieu de travail),
- le domaine de la sécurité, dans toutes ses dimensions : prévention de la délinquance, gestion des risques d'accident (avalanches, tempêtes, eaux de baignade...).

Les élus locaux éprouveront d'autant plus le besoin de développer les interventions de leurs collectivités qu'il faudra bien **pallier le désengagement de l'État** dans des secteurs de plus en plus nombreux. C'est ainsi que, lors de l'audition par votre délégation des présidents du groupe de travail sur l'optimisation de la dépense locale, notre collègue Jacqueline Gourault évoquait la réduction des effectifs de police nationale ou de gendarmerie dans certaines zones, et soulignait, à très juste titre, qu'elle devait de fait être compensée par le renforcement ou la création de polices municipales.

Dans le même ordre d'idée, les élus devront bien trouver **des réponses à la disparition de la mission de conseil technique de l'État auprès des collectivités**, particulièrement perceptible en matière d'urbanisme : pour faire face à leurs obligations en la matière, les communes sont désormais obligées de recourir à des bureaux d'étude, avec les conséquences que cela implique au niveau de leurs charges. La question se doit pourtant d'être posée : qu'advient-il dans certains territoires ruraux ? Pour les communes concernées, l'alternative se présente ainsi : payer les déplacements des experts, avec les coûts que l'on imagine, ou se retrouver purement et simplement dans l'incapacité d'accomplir leurs tâches en matière d'urbanisme.

b) Une évolution incertaine des ressources des collectivités territoriales

De nombreux rapports, parlementaires ou autres (rapport de M. Pierre Jamet, rapport du groupe de travail présidé par MM. Gilles Carrez et Michel Thenault...), ont suffisamment mis l'accent sur ce point. Il ne semble guère nécessaire de souligner une énième fois combien les incertitudes actuelles, juridiques (suites données par le législateur à la suppression de la taxe professionnelle) ou économiques, sont sources d'inquiétude quant à l'évolution future des recettes des collectivités territoriales en général, et des communes en particulier.

Une chose est sûre : l'évolution attendue des comptes des communes et de leurs groupements, que l'on envisage leur passif ou leur actif, fait de l'optimisation de leurs dépenses un impératif catégorique. Dans ces

conditions, il n'est aucunement exagéré (à défaut d'être académiquement orthodoxe) de considérer la mutualisation des moyens comme « plus impérieuse » que jamais.

c) L'impératif de solidarité territoriale : le couple intercommunalité/mutualisation et la péréquation

Lors de leur audition par votre délégation, le 18 mai 2010, MM. Gilles Carrez et Michel Thenault, présidents du groupe de travail sur l'optimisation de la dépense locale, ont particulièrement insisté sur le volet « péréquation » de cette question. Comme l'avait déjà souligné votre délégation, dans le cadre d'un travail présenté l'un de vos rapporteurs avec notre collègue Rémy Pointereau¹, la péréquation est un enjeu essentiel pour la solidarité territoriale. Or, la mutualisation ou le transfert de moyens à un niveau intercommunal y contribuent. Ce sont des formes de péréquation peut-être moins palpables que celles réalisées sous forme de dotations, mais néanmoins réelles puisqu'elles consistent à agir solidairement, entre communes, pour que celles qui n'auraient pas les moyens de financer certains services puissent en bénéficier.

2. Un contexte qui ne permet plus de compter sur les incitations financières de l'État

Comme on sait, l'État a largement usé de la « carotte budgétaire » pour inciter au développement de l'intercommunalité, en particulier via la dotation globale de fonctionnement.

La situation des finances publiques au niveau national ne permet plus de procéder ainsi. Le rapport du groupe de travail sur l'optimisation de la dépense publique locale, présenté le 20 mai dernier par MM. Gilles Carrez et Michel Thenault, part d'ailleurs de l'hypothèse que, sur les prochaines années, il n'y aura aucune augmentation des concours de l'État aux collectivités territoriales (dotations, prises en charge des dégrèvements et exonération de la fiscalité locale, FCTVA).

Pour encourager la mutualisation, les responsables politiques nationaux sont donc dans l'obligation d'imaginer des dispositifs financièrement neutres pour l'État.

L'exercice, déjà difficile, franchit un cap supplémentaire dans la complexité lorsque l'on intègre –ce qu'il faut pourtant bien faire– les incertitudes résultant de la suppression de la taxe professionnelle. Dans ce cadre, en effet, le Parlement a quasiment sanctifié le niveau des ressources dont disposaient les collectivités en 2009, sans résoudre la question de ce qu'il adviendrait en cas de transfert de charges. Or, qui dit transferts de moyens dit

1 « Vers une dotation globale de péréquation ? A la recherche d'une solidarité territoriale », rapport n° 309 (Sénat, 2009-2010) de Jacques Mézard et Rémy Pointereau au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation.

transferts de charges. Les doutes sur la question de leur accompagnement ne facilitent pas la réflexion sur l'avenir de la mutualisation et de l'intercommunalité.

III. LES PROPOSITIONS DE VOTRE DÉLÉGATION POUR DÉVELOPPER LA MUTUALISATION DES MOYENS DANS LE CADRE INTERCOMMUNAL

Votre délégation a examiné trois séries de pistes pour développer la mutualisation des moyens dans le cadre intercommunal :

- les pistes tendant à faciliter la mutualisation, via un dispositif juridique adapté, lui ont paru les plus porteuses dans le contexte actuel ;

- les pistes tendant à inciter à la mutualisation, dans la mesure notamment où elles supposeraient la mobilisation de nouveaux crédits de l'État, lui ont semblé en général plus difficiles à concrétiser. Néanmoins, l'une d'entre elles, dont le principe avait été proposé par notre collègue Philippe Dallier et dont vos rapporteurs se sont efforcés de préciser les modalités, pourrait être mise en œuvre dans des conditions neutres pour le budget de l'État et présente donc un grand intérêt ;

- les pistes tendant à adopter des mesures contraignantes en matière de mutualisation lui ont paru soit prématurées (dans la mesure où il y aurait lieu de voir auparavant l'usage que feraient les responsables locaux des nouvelles facilités qui leur seraient procurées par une adaptation du dispositif juridique), soit contraires à l'esprit qui anime vos rapporteurs : la confiance dans les responsables communaux et intercommunaux qui seront toujours les mieux placés pour juger, en fonction des données locales, des voies et moyens de l'optimisation des dépenses publiques locales. Néanmoins, si l'édiction d'une véritable obligation de résultat a été exclue, il a été jugé opportun que le législateur se montre plus audacieux en termes d'obligations de moyens en exigeant des responsables locaux qu'ils se penchent régulièrement et collectivement sur les possibilités de mutualisation.

A. FACILITER LES MUTUALISATIONS PAR LA MISE EN PLACE D'UN DISPOSITIF JURIDIQUE SÉCURISANT ET RESPONSABILISANT

1. Élargir le champ des mutualisations purement conventionnelles pour les services fonctionnels

Comme il a été indiqué précédemment, les contacts pris avec des représentants des institutions européennes (Commission et Conseil) ont, d'une part, confirmé l'analyse du président Alain LAMBERT selon laquelle de nouvelles fenêtres avaient été ouvertes par les récentes évolutions du droit

communautaire et, d'autre part, souligné le caractère encore incertain de leur portée réelle.

En d'autres termes, **le champ des mutualisations purement conventionnelles peut très probablement être élargi, mais dans une mesure non encore déterminée.**

Un équilibre devrait ainsi être trouvé entre :

- d'une part, le statu quo, qui reviendrait –sauf évolution de la jurisprudence nationale- à n'admettre que les mutualisations entre EPCI et communes membres (et à subordonner toutes les autres formes de mutualisation à la création d'un organe dédié) ;

- d'autre part, l'autorisation des mutualisations conventionnelles prévue par l'article 34 bis A du projet de loi portant réforme des collectivités territoriales, dans sa rédaction votée par le Sénat, jugée trop large par les services de la Commission européenne.

Deux clefs permettent de définir cet équilibre dans le respect des exigences du droit communautaire : la notion de « coopération » entre collectivités publiques et la notion de SNEIG (service non économique d'intérêt général).

Selon la première, toute mutualisation entre personnes morales de droit public pour accomplir un service public serait conforme au droit communautaire de la commande publique dès lors qu'elle se traduirait par une véritable coopération entre les cocontractants.

Selon la seconde, **cette condition de coopération n'aurait même pas à être formellement exigée** (même si l'on peut penser qu'elle serait dans les faits souvent réalisée) **pour les services publics entrant dans la catégorie des SNEIG**, puisque ceux-ci sont exclus du champ d'application du droit communautaire. Même si les représentants de la direction générale du Marché Intérieur de la Commission se sont montrés fort restrictifs dans leur appréciation de la notion de SNEIG (considérant qu'elle se limitait quasiment aux seuls services régaliens), les autres interlocuteurs rencontrés à Bruxelles y ont vu un **concept relatif** : selon les circonstances (ses modalités d'organisation, de financement,...) une même activité pourrait être considérée ici comme un SNEIG et ailleurs comme un SEIG (service économique d'intérêt général). Cette notion de « circonstances » n'est pas sans rappeler les critères qui, en droit administratif français, servent à qualifier une activité de service public administratif (SPA) ou de service public industriel et commercial (SPIC) : objet du service, modalités d'organisation, modalités de financement. Elle les rappelle même à un point tel que **l'on peut se demander si la distinction communautaire entre SNEIG et SEIG ne recouvre pas, peu ou prou, la distinction nationale entre SPA et SPIC.**

Votre délégation estime à tout le moins que celle-ci, combinée à la première clef susmentionnée (à savoir la notion de coopération), pourrait

servir de référence pour rechercher un dispositif qui élargirait le champ des mutualisations conventionnelles dans le respect du droit communautaire :

- ces mutualisations pourraient être autorisées, dans leur principe, pour accomplir des activités entrant dans la catégorie des SPA ou, plus précisément (pour utiliser une formule déjà consacrée par le droit français) pour « *satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial* » ;

- ces mutualisations pourraient être autorisées pour les autres services publics, à condition qu'elles consistent en une véritable coopération entre les collectivités concernées.

Il y aurait néanmoins lieu d'articuler ces orientations avec le souhait de votre délégation de définir un dispositif qui assure que la mutualisation soit **complémentaire** de l'intercommunalité. Il ne faudrait donc pas que des moyens qui auraient été purement et simplement transférés à un EPCI ne le soient finalement pas, car il aura été jugé plus simple de recourir à une mutualisation conventionnelle entre communes membres : **la mutualisation doit compléter l'intercommunalité, elle ne doit ni la concurrencer, ni s'y substituer**. Aussi votre délégation estime-t-elle préférable de restreindre les possibilités de mutualisation conventionnelle aux moyens difficilement transférables, ceux dont les communes auront toujours besoin même en cas de transfert de compétences : les **services fonctionnels**.

D'où les deux propositions suivantes :

Proposition n° 1 : Autoriser les mutualisations conventionnelles des services fonctionnels entre les communes ou leurs établissements publics pour la satisfaction spécifique de besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial.

Proposition n° 2 : Autoriser les mutualisations conventionnelles des services fonctionnels entre les communes ou leurs établissements publics pour la satisfaction spécifique de besoins d'intérêt général ayant un caractère industriel ou commercial, à condition que ces mutualisations consistent en de véritables coopérations entre les cocontractants.

2. Autoriser les mutualisations des services opérationnels des communes dans l'attente de leur transfert à l'EPCI

Le fait que la gestion unifiée dans le cadre intercommunal suppose (hors polices municipales et gardes champêtres) l'intervention de l'EPCI peut parfois faire obstacle à des mutualisations. En effet, **par hypothèse, le champ d'application d'une mutualisation impliquant un EPCI est circonscrit par le domaine des compétences qui lui ont été transférées.**

Si, par exemple, les communes membres d'une communauté de communes ont conservé leur compétence en matière de voirie, la mutualisation des moyens en ce domaine est impossible de fait : la communauté de communes n'a pas a priori de moyens à mettre à la disposition de ses membres dans ce domaine.

Dans une telle hypothèse, ne serait-il pas alors souhaitable que, comme elles peuvent le faire pour les polices municipales, des communes emploient des agents communs, travaillant pour toutes¹ ?

Votre délégation le pense : elle estime notamment que des particularités locales peuvent conduire certaines communes membres d'un EPCI à mettre en place entre elles une sorte de **coopération renforcée** pour des activités qui n'intéressent pas directement tout le territoire intercommunal. Concrètement, il s'agirait pour le législateur de reprendre, pour le généraliser, le dispositif actuellement prévu pour la police municipale et présenté dans la première partie du présent rapport.

Néanmoins, **comme toujours, cette forme de mutualisation directe entre communes doit être organisée de manière à ne pas concurrencer l'EPCI**. Il doit donc bien être entendu (comme il en va d'ailleurs pour les polices municipales) **qu'elle ne serait possible qu'à la condition d'intervenir dans un domaine ne relevant pas de la compétence de l'EPCI**, soit qu'il soit véritablement spécifique à quelques communes, soit que la décision n'ait pas encore été prise de l'« intercommunaliser ». Ainsi, en cas d'extension des compétences de l'EPCI, la mutualisation directe entre communes des services opérationnels concernés devrait s'effacer devant le transfert de ceux-ci au niveau intercommunal.

Dans un souci de sécurisation juridique, le même dispositif pourrait être prévu pour l'achat de biens en commun.

D'où les propositions suivantes :

Proposition n° 3 : Permettre aux communes membres d'un même EPCI d'avoir des agents communs pour l'exercice de leurs missions de service public dont la compétence n'a pas été transférée à l'EPCI.

Proposition n° 4 : Prévoir le même dispositif pour l'achat de biens (meubles ou immeubles).

1 Cette situation est à distinguer de celle, fréquente en pratique, où une même personne travaille à temps partiel pour plusieurs collectivités : dans ce dernier cas, l'intéressé ne peut pas travailler pour n'importe quelle commune, mais, selon les jours, tantôt pour l'une, tantôt pour l'autre.

On observera que, ainsi conçue, la mutualisation des moyens opérationnels se présente bien, conformément à l'approche de vos rapporteurs, comme complémentaire de l'intercommunalité :

- complémentaire *ratione materiae*, puisque cette forme de mutualisation interviendrait en dehors du champ de compétences de l'EPCI ;

- complémentaire *ratione tempore*, puisqu'elle pourrait préfigurer une éventuelle extension du champ des compétences de l'EPCI si, à l'expérience, la majorité nécessaire des communes membres le jugeait souhaitable ;

- complémentaire *ratione loci*, puisqu'elle aurait vocation à ne perdurer que pour faire face à des besoins communs à seulement quelques communes : s'il apparaissait que ses besoins ont une véritable portée intercommunale, le succès de l'expérience finirait par conduire la majorité nécessaire des communes à décider l'extension des compétences de l'EPCI.

3. Réfléchir à l'édiction d'une règle « de minimis » en deçà de laquelle une mutualisation serait dispensée des règles communautaires de la commande publique

L'article 106 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, s'il précise bien que les SIEG « *sont soumis aux règles des traités, notamment aux règles de concurrence* », autorise à y déroger dès lors que « *cela n'entrave pas le développement des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt de l'Union* ».

La question se pose donc de savoir si, à l'instar de ce qui est prévu dans le domaine de la concurrence, les autorités communautaires ne pourraient déterminer un seuil en deçà duquel, compte tenu de son montant modeste, une mutualisation concernant un SIEG serait considérée comme n'entravant pas le développement des échanges dans une mesure contraire aux intérêts de l'Union et pourrait donc, à ce titre, bénéficier d'une dérogation aux règles communautaires.

Le montant de ce seuil reste à déterminer. A titre de comparaison, rappelons que, dans le domaine de la concurrence, sont exonérées les aides d'État d'un montant n'excédant pas 200 000 € sur trois ans. Le fait que, dans le domaine de la mutualisation, ne soient concernés que des services publics devrait permettre, si cette voie était explorée, d'envisager un seuil supérieur.

D'où la proposition suivante :

Proposition n° 5 : Saisir nos partenaires européens de la possibilité d'édicter une règle « de minimis » applicable à la mutualisation des moyens destinés à accomplir des services d'intérêt économique général.

**B. METTRE EN PLACE UN DISPOSITIF FINANCIER À LA FOIS
INCITATIF ET NEUTRE POUR LE BUDGET DE L'ÉTAT**

Dans un rapport d'information sur l'équilibre territorial des pouvoirs (2006), le député Michel Piron préconisait de « *développer les contrats d'agglomération en favorisant leur dotation* ». Cette solution, ou toute autre « carotte financière », suppose d'entrer dans la logique d'une augmentation des dotations de l'État aux collectivités territoriales. Comme ils l'ont déjà indiqué, vos rapporteurs considèrent que, compte tenu de la situation des finances publiques, les responsables politiques nationaux ne sauraient s'engager dans cette voie.

Partageant ce point de vue, votre délégation a étudié deux solutions susceptibles d'être mises en œuvre à coût neutre pour les finances de l'État :

1^{ère} solution : réfléchir à la mise en place d'un **prêt de l'État pour mutualisation**.

Comme indiqué ci-dessus, l'expérience révèle que la mutualisation, si elle permet de dégager des marges de manœuvre à moyen terme, s'accompagne souvent de dépenses supplémentaires à court terme. Les élus qui s'engagent dans une telle initiative, même à un stade précoce de leur mandat, peuvent donc difficilement, compte tenu du cycle électoral, en récolter les fruits avant la fin de leur mandat, si bien que leur gestion risque d'apparaître faussement dispendieuse. Partant de ce constat, une solution à la fois incitative et neutre pour les finances nationales aurait pu être recherchée dans la mise en place d'un prêt à taux réduit (par exemple sur l'inflation) de l'État pour financer les surcoûts de court terme, le remboursement commençant trois à cinq après, au moment où se font ressentir les effets bénéfiques attendus d'une mutualisation.

A titre personnel, vos rapporteurs ont vu une triple objection à la concrétisation de cette solution :

- tout d'abord, même neutre pour l'État sur la durée, elle poserait à celui-ci un problème de trésorerie dont la gestion pourrait se révéler fort délicate dans une période déjà difficile pour les comptes publics nationaux ;
- ensuite autoriser les collectivités à emprunter pour couvrir ce qui correspondrait peu ou prou à des frais de fonctionnement pourrait quelque peu brouiller le principe, qu'il y a lieu de conserver, selon lequel l'emprunt des collectivités locales doit être réservé aux dépenses d'investissement ;
- en dernier lieu, raisonner uniquement en termes financiers (en l'occurrence par référence à un prêt et à ses conditions de remboursements) pourrait laisser accroire que le succès d'une mutualisation se mesure également en termes financiers, et que son objectif premier est de générer des économies.

Votre délégation, comme vos rapporteurs, s'est donc montrée fort réservée face à une telle perspective.

2^e solution : **instaurer un dispositif de bonus/malus sur les dotations de l'État** sous la forme d'un « coefficient d'intégration fonctionnelle »

L'idée d'instituer d'un dispositif de bonus/malus, selon le degré de mutualisation obtenu au sein d'une intercommunalité, avait été émise par notre collègue Philippe Dallier, dans son rapport d'octobre 2006 fait au nom de l'Observatoire sénatorial de la décentralisation : « *introduire dans le calcul de la DGF des EPCI à fiscalité propre un nouveau critère appelé « le **coefficient d'intégration fonctionnelle** » mesurant le degré de mutualisation des services entre l'EPCI et ses communes membres* ».

Entendu par vos rapporteurs, M. Dallier a confirmé que, dans son esprit, il s'agissait de s'inspirer du coefficient d'intégration fiscale et qu'il n'était pas question de mettre en place un dispositif venant abonder la DGF : pour être réellement incitatif, le coefficient d'intégration fonctionnelle devrait certes récompenser les collectivités qui s'engagent dans une démarche de mutualisation, mais aussi conduire celles qui refusent de jouer le jeu à en supporter les conséquences.

Il s'agit donc bien d'un système de bonus/malus. Au niveau national, les premiers et les seconds s'équilibreraient de telle sorte que l'enveloppe globale de la DGF demeure inchangée, assurant ainsi la neutralité pour les finances de l'État.

La question se pose cependant des modalités de mise en œuvre d'un coefficient d'intégration fonctionnelle, et notamment de la définition de critères objectifs permettant de mesurer le degré de mutualisation.

De même que le coefficient d'intégration fiscale mesure le rapport entre des ressources, **le coefficient d'intégration fonctionnelle devrait mesurer le rapport entre des moyens.**

Vos rapporteurs ont considéré que **ces moyens, qui se rapportent pour l'essentiel à des personnels, pourraient être évalués de manière objective en se référant au temps de travail** de ceux-ci. Les conventions de mutualisation supposent en effet généralement un décompte du temps travaillé pour chaque cocontractant, soit que ce temps travaillé y figure expressément (cf, annexe, exemple n° 3 : Communauté de communes du Pays de Saint-Seine), soit que son évaluation soit nécessaire à la répartition des charges de personnel.

Encore convient-il de **comparer ce qui est comparable**, faute de quoi le dispositif bonus/malus ainsi mis en place pourrait donner des résultats inéquitables. Tous les moyens en personnels ne peuvent donc être pris en compte : certaines collectivités ont besoin de personnels spécifiques (surveillance des plages, par exemple) et l'intégration de ceux-ci dans le coefficient d'intégration fonctionnelle fausserait la comparaison avec le coefficient d'intégration fonctionnelle des collectivités qui n'ont pas l'équivalent dans leurs effectifs.

C'est la raison pour laquelle vos rapporteurs proposent que, tout au moins dans un premier temps, le coefficient d'intégration fonctionnelle, dont ils approuvent pleinement le principe, soit calculé par la **prise en compte des seuls services fonctionnels** (puisque de tels services, eux, sont présents dans toutes les collectivités). Le coefficient d'intégration fonctionnelle serait donc le produit du rapport entre :

- d'une part, le nombre d'emplois affectés aux services fonctionnels, en équivalents temps plein, ayant donné lieu à mutualisation ;
- d'autre part, le total des emplois, en équivalents temps plein, des effectifs des services fonctionnels employés par les communes membres et l'EPCI.

Les intercommunalités dont le coefficient serait supérieur à la moyenne nationale se verraient accorder un bonus dans leur DGF ; celles dont le coefficient serait inférieur supporteraient un malus.

D'où la proposition suivante :

Proposition n° 6 : Créer un coefficient d'intégration fonctionnelle calculé en fonction du rapport entre :

- **d'une part, les équivalents temps plein affectés à des services fonctionnels ayant donné lieu à mutualisation dans le cadre intercommunal,**
- **d'autre part, l'ensemble des équivalents temps pleins affectés à des services fonctionnels dans toutes les communes membres et au sein de l'EPCI ;**

Se servir de ce coefficient pour augmenter proportionnellement la DGF des EPCI situés au-dessus de cette moyenne et diminuer la DGF des EPCI situés en dessous.

C. LA CONTRAINTE AU SERVICE DE LA MUTUALISATION ?

Dans son rapport de 2006, « *Solidarité et performance : les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales* », M. Pierre Richard avait notamment avancé la proposition suivante : « *Pour les EPCI, rendre obligatoire à échéance de cinq ans la mise en œuvre d'un plan de rationalisation des structures administratives communales et intercommunales permettant de dégager des économies d'échelle à compétences constantes. Le calcul de la DGF des EPCI et de leurs communes membres tiendra compte de cette rationalisation. (...)* ».

Pour sa part, M. Jean-Luc Warsmann, dans son récent rapport à l'Assemblée nationale sur l'optimisation de la dépense publique, a proposé de « *réduire les doublons entre communes et intercommunalités en donnant,*

avant le 1^{er} janvier 2011, compétence obligatoire aux structures intercommunales pour mutualiser les services. Afin de réaliser d'importantes économies d'échelle, donner compétence obligatoire aux établissements publics de coopération intercommunale pour mutualiser les structures administratives communales et intercommunales. L'exercice de cette compétence obligatoire des EPCI se fera sur la base d'un vote à la majorité simple des assemblées intercommunales. »

Ces deux pistes présentent l'intérêt essentiel de s'en remettre aux responsables locaux pour « pousser » à la mutualisation. Le fait est qu'**un dispositif contraignant édicté de Paris n'aurait pas de sens**, du fait de l'extrême diversité des situations locales, et traduirait une méfiance déplacée à l'égard des élus moins. En réalité, nul n'est mieux placé que ceux-ci pour identifier ce qui doit être mutualisé et pour en définir les modalités.

Votre délégation ne croit donc pas à l'efficacité d'un dispositif qui érigerait la mutualisation en obligation de résultat dans le cadre intercommunal.

En revanche, elle ne verrait que des avantages à ce que les acteurs locaux soient effectivement conduits à se rencontrer régulièrement pour échanger leurs points de vue sur les possibilités d'optimisation des dépenses dans le cadre intercommunal. Sur ce point, vos rapporteurs ont particulièrement été séduits par l'idée développée devant eux par l'Association des directeurs généraux des communautés de France (ADGCF) et défendue également par l'Assemblée des communautés de France (AdCF) : prévoir « *l'adoption systématique, dans chacune des communautés, d'un schéma directeur de mutualisation des services communaux et intercommunaux* ».

Votre délégation constate que cette idée vient d'être reprise par la commission des lois de l'Assemblée nationale, qui, à l'occasion de la discussion du projet de loi portant réforme des collectivités territoriales, a prévu d'imposer ce schéma après chaque renouvellement municipal. Elle souhaite cependant, comme l'y ont invitée vos rapporteurs et comme l'ont également proposé l'ADGCF et l'AdCF, aller plus loin en recommandant que ce schéma soit inscrit dans un débat plus large sur le projet communautaire, par exemple sous la forme d'un débat annuel d'orientation budgétaire.

D'où la proposition suivante :

Proposition n° 7 : Poser le principe d'un débat annuel d'orientation budgétaire entre les responsables de l'EPCI et ceux des communes membres et exiger que, à cette occasion, soit inscrit à l'ordre du jour l'examen d'un schéma de mutualisation des services.

LA MUTUALISATION DES MOYENS
DES CONSEILS GÉNÉRAUX
RAPPORT DE
M. BRUNO SIDO

Les départements font régulièrement la une de l'actualité. Outre la suppression de la clause générale de compétence et ses conséquences pour les territoires ruraux, leur situation financière fait l'objet, depuis quelques semaines, de nombreux débats, aussi bien au sein du Parlement qu'au sein du Gouvernement.

Ainsi, M. Pierre Jamet, directeur général des services du conseil général du Rhône, s'est-il vu confier une mission par le Premier ministre afin d'établir le diagnostic des finances départementales et les solutions permettant d'améliorer la situation budgétaire des conseils généraux. MM. Gilles Carrez, rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, et Michel Thenault, préfet, conseiller d'État et ancien directeur général des collectivités locales, ont co-présidé une mission consacrée à l'évolution de la dépense locale, dont les conclusions ont été présentées, le jeudi 20 mai 2010, à l'occasion de la seconde conférence nationale sur les déficits publics.

Le constat est unanimement partagé : les départements doivent faire face à une situation budgétaire difficile. Ils sont soumis à un effet de ciseaux entre, d'une part, une croissance soutenue des charges liées aux trois prestations universelles que sont l'aide personnalisée d'autonomie (APA), la prestation de compensation du handicap (PCH) et le revenu de solidarité active (RSA), et d'autre part, une diminution de leurs ressources, et principalement la chute des droits de mutation à titre onéreux.

Pour autant, dans un contexte de crise économique, nos concitoyens souhaitent pouvoir disposer de services publics performants et répondant à leurs besoins. Se pose alors la question, pour les élus départementaux, de savoir comment résoudre la contradiction entre, d'une part, une situation budgétaire tendue et, d'autre part, le maintien de la qualité des services offerts à la population.

Le rapport de M. Jamet propose, parmi les 40 propositions issues de son analyse, la mutualisation comme outil permettant d'offrir autant de services, voire davantage de services, aux citoyens.

Mais qu'appelle-t-on mutualisation ?

Celle-ci permet la mise en commun de moyens, humains ou matériels, afin de renforcer l'efficacité et la performance des politiques publiques et, compte tenu des économies d'échelle engendrées, de bénéficier de gains financiers substantiels, tout en respectant l'autonomie et la personnalité juridique de chaque entité.

Si le contexte financier actuel invite plus que jamais à rechercher des outils permettant l'optimisation des ressources et des services, il ne s'agit pas de considérer la mutualisation comme le moyen qui permettra aux conseils généraux de faire face à la dégradation de leur situation budgétaire. Si la mutualisation peut générer des économies, celles-ci ont vocation à être redéployées pour améliorer les prestations départementales et pour continuer à

assumer les compétences qui pourraient être menacées par la poursuite de l'évolution défavorable des finances départementales. Autrement dit, la « rentabilité de la mutualisation » ne doit pas être appréciée en termes financiers.

Votre rapporteur, chargé par votre délégation d'une réflexion sur la mutualisation des moyens des conseils généraux, a souhaité évoquer la situation actuelle des départements, en mettant en exergue leurs difficultés financières actuelles, d'une part, et les relations complexes, et souvent peu rationnelles, qu'ils entretiennent avec l'État, d'autre part. Puis il a jugé riches d'enseignements diverses expériences de mutualisation conduites par les départements, dans des domaines variés et avec une multitude d'acteurs locaux. La dernière partie du présent rapport est consacrée à la présentation de pistes de proposition, visant à élargir et sécuriser le champ des mutualisations conventionnelles et inciter les conseils généraux à recourir à des regroupements, organisationnels et institutionnels.

I. DANS UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE CONTRAINT ET FACE AU DÉSENGAGEMENT DE L'ÉTAT, LES CONSEILS GÉNÉRAUX APPARAISSENT COMME L'ÉCHELON DE LA SOLIDARITÉ TERRITORIALE

Les conclusions du rapport de M. Pierre Jamet consacré à la situation des finances départementales ou encore celles de la mission confiée à MM. Gilles Carrez et Michel Thenault mettent en exergue les difficultés financières des départements. Ces derniers sont confrontés à un effet de ciseaux, avec, d'une part, une baisse de leurs ressources fiscales et budgétaires et, d'autre part, une croissance de leurs dépenses liées à la gestion des trois prestations sociales universelles qui leur a été confiées. A cela s'ajoutent des relations complexes, voire ambiguës, avec l'État, comme en témoignent le financement des SDIS ou encore le désengagement de l'État dans les territoires ruraux. Malgré ce contexte défavorable, les conseils généraux poursuivent leur action en faveur des territoires infradépartementaux, renforçant ainsi leur position d'échelon de la solidarité territoriale.

A. LA SITUATION BUDGÉTAIRE ACTUELLE DES CONSEILS GÉNÉRAUX

Les finances actuelles des départements sont soumises à un effet de ciseaux entre, d'une part, une diminution, ou un dynamisme moindre, des recettes et, d'autre part, une croissance soutenue des dépenses liées au versement des trois principales prestations sociales universelles que sont le revenu social d'activité (RSA), l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et la prestation de compensation du handicap (PCH). Ce constat a été mis en exergue par M. Pierre Jamet, dans le cadre de sa mission visant à analyser les

causes des difficultés financières des départements, dont les conclusions ont été présentées au Premier ministre, le 23 avril 2010.

1. La baisse des ressources fiscales des départements

Pour illustrer son propos, votre rapporteur a choisi de mettre l'accent sur les trois recettes départementales dont l'évolution actuelle est la plus préoccupante pour les finances des conseils généraux, à savoir les droits de mutation à titre onéreux, la taxe professionnelle et les dotations de l'État.

a) La chute des droits de mutation à titre onéreux (DMTO)

Les DMTO sont perçus par les départements. Une de leur composante essentielle est la taxe départementale de publicité foncière, dont l'assiette est constituée de la valeur des cessions d'immeubles à titre onéreux non soumis à la TVA. Ainsi, le produit des DMTO dépend étroitement du dynamisme du marché immobilier en termes de prix et de volume de transactions, ce qui le rend très volatil.

C'est ainsi qu'après avoir représenté, pendant plusieurs années, la ressource la plus dynamique des conseils généraux, la chute du nombre des transactions, observée depuis 2008, a entraîné une baisse du produit des DMTO. Alors qu'il était de 7,1 milliards d'euros¹ en 2007, il a chuté, en 2008, à 6,5 milliards d'euros puis, en 2009, à 4,9 milliards d'euros, soit une baisse de 24,6 % entre 2008 et 2009.

Le nombre de transactions immobilières conclues en France en 2009 est évalué à 590 000, ce qui est nettement en deçà des volumes de la période 2000-2007, qui avoisinaient les 800 000 mutations par an, et en dessous de celui de 2008 où 670 000 mutations avaient été conclues².

Pour **2010**, il apparaît encore **difficile de prévoir une reprise du marché de l'immobilier**³. La perception des ménages vis-à-vis de la conjoncture économique demeure encore pessimiste, compte tenu de la crainte de l'augmentation du chômage et de l'incertitude sur la pérennité des taux de prêts à l'immobilier. Le produit de DMTO pourrait, au mieux, stagner pour la majorité des conseils généraux, en 2010.

b) Les incertitudes liées à la suppression de la taxe professionnelle

Le produit de taxe professionnelle pour les départements s'élevait à 9,8 milliards d'euros en 2009 et constituait une des ressources essentielles des conseils généraux (44,3 % du produit des quatre vieilles en 2009).

L'article 2 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 supprime la taxe professionnelle et la remplace par une nouvelle

¹ Hors Paris.

² Notes de conjoncture immobilière n° 6, janvier 2010 et n° 7, avril 2010, Notaires de France.

³ Ibid.

imposition, la contribution économique territoriale (CET), composée de deux nouvelles cotisations :

- la cotisation foncière des entreprises (CFE), assise sur les valeurs foncières des entreprises ;

- la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), qui s'applique à la valeur ajoutée produite par l'entreprise et dont le produit attendu est estimé à 11,5 milliards d'euros.

Les conseils généraux percevront, à partir du 1^{er} janvier 2011, 48,5 % de la CVAE, soit un produit de 5,6 milliards d'euros. Pour compenser la différence entre le produit de la taxe professionnelle et celui de la CVAE (estimé à 4,2 milliards d'euros), les départements bénéficieront d'un nouveau panier de ressources fiscales, composé de :

- la moitié de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) sur les hydroliennes, les centrales électriques et les installations photovoltaïques et hydrauliques ;
- un tiers de l'IFER sur les antennes-relais ;
- 70 % de l'IFER sur les éoliennes terrestres (lorsqu'elles sont implantées dans une commune hors EPCI) ;
- la totalité de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) ;
- la part régionale de taxe foncière sur les propriétés bâties ;
- la part de l'État des DMTO.

Les départements devraient bénéficier de ressources moins dynamiques que l'actuelle taxe professionnelle (cas notamment des IFER et de la TSCA). Par ailleurs, le taux de la CVAE étant fixé nationalement à 1,5 % de la valeur ajoutée, les conseils généraux disposeront de levier fiscal que sur la taxe foncière sur les propriétés bâties.

c) Une faible croissance des dotations budgétaires de l'État

En 2010, la dotation globale de fonctionnement (DGF) des départements s'élève à 12,19 milliards d'euros, contre 12,12 milliards d'euros en 2009. Selon le bilan qui peut être établi à partir des données mises en ligne sur le site internet de la direction générale des collectivités locales (DGCL), il apparaît que, sur 96 départements métropolitains, 43 d'entre eux enregistrent une progression de leur attribution de DGF par habitant comprise entre 0,01 % et 0,74 %. Les 53 départements restants ont une attribution de base par habitant qui diminue entre 0,05 % et 3,53 %, à l'exception notable de Paris dont le recul s'établit à 12,49 %.

La progression très faible des concours financiers de l'État aux conseils généraux résulte des engagements pris au titre de l'article 7 de la loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour

les années 2009 à 2012, selon lesquels l'ensemble des concours de l'État aux collectivités territoriales évolue au même rythme que l'ensemble des dépenses de l'État, c'est-à-dire que l'inflation.

Par ailleurs, le **groupe de travail précité portant sur la maîtrise des dépenses locales**¹, présidé par MM. Gilles Carrez et Michel Thenault, a proposé le gel des dotations annuelles de l'État aux collectivités territoriales, qui ne seraient dès lors plus indexées sur l'inflation, lors de la seconde conférence nationale des déficits publics². La perte de pouvoir d'achat pour les collectivités territoriales est évaluée à 800 millions d'euros chaque année.

Ainsi, la volatilité des DMTO et leur dépendance aux fluctuations du marché immobilier, l'incertitude autour du nouveau panier fiscal issu de la suppression de la taxe professionnelle et la faible croissance des dotations de l'État engendrent, pour les conseils généraux, un certain nombre d'inquiétudes.

2. Une croissance soutenue des dépenses départementales

a) Des dépenses d'aide sociale en augmentation constante

L'APA, le RSA et la PCH sont des prestations individuelles, universelles et versées selon des règles fixées nationalement. Le versement de ces trois prestations sociales a représenté, en 2008, 11,5 milliards d'euros, soit, en moyenne, 60 % des dépenses de fonctionnement des départements.

De janvier 2004 à juin 2009, les départements métropolitains ont contribué au financement du revenu minimum d'insertion (RMI), qui leur avait été transféré dès 2004³, à hauteur de 1,3 milliard d'euros. Depuis le 1^{er} juin 2009, le RMI a été remplacé par le revenu de solidarité active (RSA). Bien que le coût total du RSA pour les départements ne soit pas encore connu avec exactitude, deux questions demeurent en suspens : celle du financement de l'allocation de parent isolé (API), qui a vocation à intégrer le RSA, et celle du financement des allocations aux travailleurs pauvres : ces derniers relèveront-ils exclusivement du RSA « chapeau » ou pourront-ils relever du RSA « socle » ?

Par ailleurs, la compensation du RSA devrait être comparable à celle du RMI, soit environ 80 %. Mais l'impact de la crise économique actuelle,

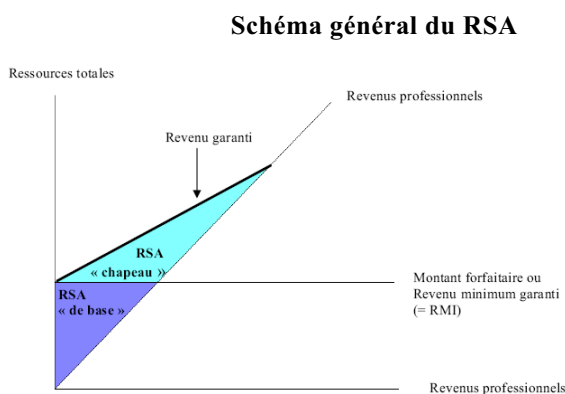
1 Installé officiellement le 9 mars 2010, ce groupe de travail avait pour mission de « réaliser un diagnostic partagé sur les facteurs expliquant la dynamique des dépenses des collectivités territoriales » et de « proposer des mesures susceptibles de contenir la progression des dépenses locales, et notamment d'étudier l'opportunité de la mise en place d'un objectif de dépense locale, dans le respect du principe de libre administration et d'autonomie financière des collectivités territoriales ».

² Jeudi 20 mai 2010.

³ Loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité.

avec l'augmentation du nombre de bénéficiaires de cette prestation, pourrait diminuer la part de compensation de l'État.

Le principe du RSA est que tout allocataire voit ses ressources globales augmenter lorsqu'il reprend une activité professionnelle rémunérée. L'allocataire sans activité reçoit un « montant forfaitaire » et conserve le bénéfice, en cas de reprise d'une activité professionnelle, d'une fraction de ses revenus professionnels, en plus de ce revenu minimum garanti. On distingue ainsi **deux niveaux de RSA** : un RSA « de base » (ou RSA « socle ») et un RSA « chapeau », comme le montre le schéma suivant :



Les conseils généraux supportent la charge du RSA de base tandis que l'État finance le RSA « chapeau », via le Fonds national des solidarités actives (FNSA) alimenté pour partie par le produit des nouvelles contributions additionnelles de 1,1 % sur les revenus du patrimoine et les produits de placement.

Source : Projet de loi de finances pour 2009 : Solidarité, insertion et égalité des chances, annexe n° 29 au rapport général de MM. Auguste Cazalet et Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances du Sénat : solidarité, insertion et égalité des chances. Déposé le 20 novembre 2008

La charge nette des départements en faveur des personnes handicapées poursuit, depuis 2007, une progression dynamique qui s'explique principalement par la montée en charge de la PCH, mise en place en 2006¹. Or, la PCH devait remplacer à terme l'ACTP. En 2008, le coût de celle-ci s'est élevé à 550 millions d'euros pour les conseils généraux. Mais l'augmentation du coût de cette prestation s'est accompagnée d'une décroissance modérée de l'allocation compensatrice de tierce personne (ACTP), qui continue d'avoir la préférence des bénéficiaires, et dont le coût est de 550 millions d'euros.

Enfin, l'APA représente la principale composante de la dépense des départements en faveur des personnes âgées. Son coût pour les départements a augmenté, entre 2002 et 2008, de 296 %. En effet, le nombre de bénéficiaires a

¹ Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

fortement augmenté depuis sa mise en place en 2002¹ : il est évalué, au 30 juin 2009, à 1 117 000 personnes². Par ailleurs, alors que le taux de compensation de l'État avait été annoncé, lors des débats parlementaires de la loi de 2002 à 50 %, force est de constater que ce taux de couverture a chuté aujourd'hui autour de 28 %.

b) Des perspectives sociodémographiques préoccupantes

Les prévisions portant sur le nombre potentiel de bénéficiaires pour les trois prestations présentées précédemment ne sont guère encourageantes pour les finances départementales.

Selon la dernière note de conjoncture de l'INSEE³, la demande privée en Europe demeure peu dynamique, ce qui est à l'origine de la quasi-stagnation de l'activité économique. En France, le climat conjoncturel est toujours inférieur à sa moyenne de longue période. Ainsi, la croissance de l'activité pourrait rester modeste au premier semestre 2010, avec une reprise de la demande intérieure de 0,2 % au premier semestre et de 0,3 % au second semestre. Ces éléments, entre autres, laissent présager une augmentation conséquente, à plus ou moins long terme, du montant des dépenses d'aide sociale à la charge des départements.

Par ailleurs, les estimations de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)⁴ montrent que les dépenses des départements en faveur des personnes handicapées pourraient continuer de progresser en raison, d'une part, de la poursuite de la montée en charge de la PCH et, d'autre part, de la hausse de la PCH-enfants, dont les décisions d'attribution ont fortement augmenté à partir de 2008⁵.

Enfin, sur la question de l'APA, les projections de l'INSEE en matière de vieillissement de la population prévoient l'augmentation de la part des plus de 60 ans dans la population totale. En 1991, ils représentaient 19 % de la population totale française et 22,6 %, soit 3,6 points de plus, en 2010. Selon les dernières projections démographiques de l'INSEE⁶, leur part pourrait atteindre 31,1 % de la population totale.

¹ Loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001 relative à la perte d'autonomie des personnes âgées et portant création de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA).

² *Études et Résultats, L'allocation personnalisée d'autonomie et la prestation de compensation du handicap au 30 juin 2009, n° 710, novembre 2009, Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES).*

³ INSEE, note de conjoncture, *Une demande sans tonus en Europe, mars 2010.*

⁴ « Prestation de compensation du handicap : suivi de la montée en charge et du contenu – État des lieux fin 2008 », CNSA.

⁵ *Les décisions d'attribution de la PCH-enfants sont passées de 1,9 % à 3,5 % du total des décisions entre le premier et le second semestre 2008.*

⁶ « Projections démographiques pour la France, ses régions et ses départements à l'horizon 2030 », INSEE, *Population et famille, Chantal Brutel et Laure Omalek.*

3. L'hypothèque financière des SDIS

a) Le financement de missions d'État par les départements

Le rattachement des SDIS aux conseils généraux s'est opéré en deux temps.

Tout d'abord, la loi n° 96-369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours a substitué, à la logique d'organisation communale de ces services, une **logique d'organisation départementale** afin de rationaliser et optimiser les moyens ainsi mis en œuvre. Cette loi a institutionnalisé une organisation « géographique départementale » des services d'incendie et de secours.

Puis la **départementalisation institutionnelle** a été adoptée dans le cadre de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 de démocratie de proximité : les SDIS sont « arrimés » financièrement aux conseils généraux, sans pour autant conférer à ces derniers la compétence « incendie et secours » au sens strict.

Le rattachement des SDIS aux conseils généraux se caractérise par :

- l'attribution de la majorité des sièges, au sein des conseils d'administration des SDIS, aux représentants des départements, le président du conseil général, ou son représentant, en étant de droit le président ;
- la consécration du département comme financeur principal des SDIS ;

On rappellera que le législateur avait prévu la possibilité de dissoudre l'établissement public afin de l'intégrer dans les services du conseil général. Cette possibilité a cependant été supprimée par la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, cette disposition n'ayant pas été utilisée par les conseils généraux.

Les relations entre le conseil général et le SDIS sont définies par une convention pluriannuelle, prévue à l'article L. 1424-35 du code général des collectivités territoriales (CGCT), dans lesquelles est fixée la contribution financière du département. Par ailleurs, l'article L. 1424-1 prévoit la possibilité de conventions SDIS-collectivités territoriales pour la gestion non opérationnelle des SDIS. Une étude¹ montre que 30 SDIS ne sont pas ou ne sont plus liés au conseil général par une convention pluriannuelle, en mars 2010. Ils n'étaient que 14 en 2008, ce qui signifie que le renouvellement de la convention pose problème dans un certain nombre de conseils généraux.

Pourtant, selon les dispositions de l'article L. 1424-3 et 4 du CGCT, « les SDIS sont placés pour emploi sous l'autorité du maire ou du préfet, agissant dans le cadre de leurs pouvoirs respectifs de police ». Comme

¹ Étude précitée, *Les finances des SDIS*, Cabinet François Lamotte, mars 2010.

l'observe les députés MM. Georges Ginesta, Bernard Derosier et Thierry Mariani¹ dans un récent rapport, « *on peut se demander s'il faut continuer à inclure la sécurité civile dans la compétence du maire et du préfet en matière de police, alors que les SDIS sont désormais financés majoritairement par les conseils généraux.* ».

Ce constat est largement partagé par les membres de la délégation. Comme l'a rappelé votre rapporteur lors de la réunion du 25 mai 2010, les missions des SDIS en matière d'incendie et de secours relèvent de l'État tandis que leur financement provient en majorité des départements. C'est la raison pour laquelle votre rapporteur souhaite que soient clarifiés le statut des SDIS et leurs relations avec l'État et les départements.

C'est pourquoi, face à un contexte financier difficile, les conseils généraux remettent parfois en cause le principe de leur contribution au SDIS, compte tenu du principe « qui paye commande ». Une telle dénonciation, si elle était mise en œuvre, serait cependant illégale.

b) La part croissante des départements dans le budget des SDIS

En 2008, sur un budget global des SDIS égal à 4,2 milliards d'euros, la part de financement des départements représentait 54 % du budget total de ces derniers, contre 43 % en 2000. Or, la contribution des communes ayant été gelée par l'article 116 de la loi de finances rectificative pour 2008, toute évolution du budget des SDIS est désormais supportée par les départements. La contribution des départements aux SDIS devrait augmenter, dans les années à venir, en moyenne de l'ordre de 4 à 5 % au-dessus de l'inflation².

B. UNE SOLIDARITÉ TERRITORIALE AUX MULTIPLES FACETTES

Échelon de la solidarité territoriale, les départements apportent une assistance technique ou financière aux communes et groupements de communes, notamment ruraux, prenant ainsi la place laissée par l'État dans ces territoires. En effet, comme le rappelait le **rapport d'étape sur la réorganisation territoriale de nos collègues, M. Yves Krattinger et Mme Jacqueline Gourault**³, « *nombre d'exécutifs de territoires ruraux s'estiment lâchés par l'État* ».

Cet abandon est palpable, par exemple, dans le domaine de l'ingénierie concurrentielle, que l'État assurait auparavant dans le cadre de ses missions d'appui technique aux collectivités territoriales, ou encore par un maillage insuffisant des services publics dans les zones rurales.

¹ *Rapport d'information sur le financement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), de MM. Georges Ginesta, Bernard Derosier et Thierry Mariani, députés, n° 1829, Treizième législature.*

² *Les finances des SDIS, Cabinet François Lamotte, mars 2010.*

³ *Mission temporaire du Sénat sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales, Rapport d'étape sur la réorganisation territoriale, Yves Krattinger et Jacqueline Gourault, rapporteurs, n° 64 (2008-2009).*

Ainsi, face à ce constat, les conseils généraux mettent en œuvre des politiques globales d'appui au développement des territoires, en apportant aux collectivités territoriales rurales leurs moyens d'ingénierie et leurs compétences, avec le développement de la territorialisation des services départementaux ou la création d'organismes départementaux « satellites ». Se pose également la question du maintien des services d'État, dans les domaines transférés aux départements.

1. La territorialisation des services départementaux : les maisons territoriales des conseils généraux

De nombreux départements ont mis en œuvre des politiques de territorialisation de leurs services prenant la forme, le plus souvent, d'une maison territoriale du département.

Selon deux études, réalisées par l'association Entreprises, Territoires et Développement¹ (ETD), les maisons du département sont des lieux d'accueil et d'information à destination de tous les publics (individus, organismes, associations, communes). Leur mission est d'informer et de conseiller les usagers sur l'ensemble des politiques départementales, de fournir les premiers renseignements nécessaires aux usagers, de réaliser pour eux certaines démarches et de les mettre en relation, si nécessaire, avec les personnes ressources des services compétents du conseil général. Ces structures peuvent également mettre en œuvre l'essentiel des missions opérationnelles et coordonner les services déjà implantés sur les territoires.

Elles sont essentiellement situées en zone rurale, à des points stratégiques du département.

Votre rapporteur a souhaité rappeler le développement de ces démarches afin de présenter des propositions visant à étendre cette démarche à d'autres services publics.

2. Des relations entre l'État et les conseils généraux complexes et parfois peu rationnelles

Après trois décennies de décentralisation française, l'État demeure paradoxalement très présent dans un certain nombre de secteurs, pourtant transférés aux collectivités territoriales.

Au niveau départemental, il en est ainsi, par exemple, des directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations, mises en place, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, dans les départements les plus petits ou lorsque les enjeux locaux le justifient. Cette nouvelle direction a conservé, au sein de ses missions, les politiques de

¹ *Les politiques territoriales des conseils généraux, octobre 2006. Les outils des conseils généraux en matière de politique territoriale, juin 2008.*

développement du lien social et de protection des populations, pourtant largement transférées aux départements qui en sont le chef de file.

Ainsi, comme il l'avait remarqué lors de l'audition de M. François-Daniel Migeon, directeur général de la modernisation de l'État au ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État¹, votre rapporteur regrette que la réorganisation des services déconcentrés de l'État n'ait pas été mise à profit pour supprimer les services de l'État dont les compétences ont été transférées aux conseils généraux. A défaut, il est impératif de supprimer les chevauchements de compétences entre État et départements.

3. La création d'organismes « satellites » par les départements

Le département est amené à mettre en place un certain nombre de structures, le plus souvent sous forme associative. Ces « satellites » départementaux, dont la grande part de leur budget provient de subventions du conseil général, assistent celui-ci dans la mise en œuvre de certaines politiques départementales.

Votre rapporteur a choisi de présenter deux satellites départementaux, que sont les comités départementaux de tourisme (CDT) et les comités d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE).

a) Premier exemple : les comités départementaux de tourisme (CDT)

La loi n° 92-1341 du 23 décembre 1992 portant répartition des compétences dans le domaine du tourisme fixe l'action respective de l'État, des départements, des régions et des communes en matière de tourisme.

Constitués à l'initiative des conseils généraux, le plus souvent sous la forme d'une association Loi 1901, les comités départementaux de tourisme (CDT)² sont le « bras armé technique » du conseil général en matière de tourisme : ils participent à l'élaboration et assurent la mise en œuvre du schéma touristique départemental défini par l'assemblée départementale. Cette collaboration entre le conseil général et le CDT passe par la signature d'une convention, qui définit les rôles respectifs des deux partenaires dans la conduite de la politique touristique du département.

Par ailleurs, les relations imbriquées entre le département et le CDT transparaissent également dans la composition de ce dernier. En effet, les CDT sont composés³ de délégués du conseil général, de membres représentant les organismes consulaires, les offices de tourisme, les professions de tourisme et de loisirs, les associations de tourisme et de loisirs, les communes touristiques ou leurs groupements et le comité régional de tourisme. Le président du CDT

¹ Audition devant la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, 30 mars 2010.

² Également appelés agence de développement touristique (ADT).

³ Article L. 132-3 du code du tourisme.

est la plupart du temps un conseiller général, souvent vice-président chargé du tourisme.

Selon une étude de l'Assemblée des départements de France (ADF) et de la Fédération nationale des comités départementaux de tourisme (FNCDT)¹, les 96 CDT existant en 2007 disposaient d'un budget cumulé égal à 193 millions d'euros. Sur un budget moyen de 2 millions d'euros, la principale ressource d'un CDT provient de la subvention départementale qui représente en moyenne 84 % de son budget, ce qui témoigne de nouveau des liens très forts unissant les conseils généraux à ces structures.

b) Deuxième exemple : les comités d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE)

Le comité d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE) est également un organisme départemental, créé à l'initiative du conseil général, selon le cadre défini par la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture. Les CAUE ont été mis en place dans 88 départements².

Les CAUE ont pour objet la promotion de la qualité architecturale, urbaine et paysagère du département. Ainsi, ils peuvent conseiller les particuliers ou les collectivités territoriales sur leurs projets d'urbanisme, d'architecture ou d'environnement, et informer et sensibiliser le public dans ces domaines.

75 % du budget des CAUE proviennent du produit de la taxe départementale sur les CAUE (TDCAUE)³, dont le produit est égal à 67,41 millions d'euros en 2007⁴. Son taux est décidé par le conseil général⁵. Les CAUE peuvent également bénéficier de subventions de la part des départements⁶ : il peut s'agir de :

- subventions de fonctionnement ;
- subventions liées à un projet spécifique ;
- subventions dans le cadre de programmes partenariaux territoriaux d'ensemble ;

¹ *Les politiques départementales de tourisme, ADF, FNCDT, 2007.*

² Les départements n'ayant pas institué de CAUE sont : les Alpes-de-Haute-Provence, les Ardennes, l'Aube, la Creuse, le Finistère, l'Ille-et-Vilaine, l'Indre-et-Loire, la Loire, la Marne, la Vienne, l'Yonne et le Territoire-de-Belfort

³ *Articles 1599 B du code général des impôts (CGI), articles L. 3332-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT)*

⁴ *Le recouvrement de cette taxe dure 18 mois. Ainsi, pour l'année 2008, le recouvrement de la taxe a pris fin en décembre 2009 et le produit de la TDCAUE pour l'année 2008 sera connu en juin 2010.*

⁵ *Trois conseils généraux ont créé un CAUE mais non la TDCAUE : le Pas-de-Calais, la Savoie et Paris.*

⁶ *Il n'existe actuellement aucune étude ayant évalué le montant des subventions des départements attribuées aux CAUE.*

- subventions d'équilibre fixées en amont, destinées à garantir un minimum de ressources au CAUE, en cas de baisse de la TDCAUE. Il peut s'agir dans ce cas d'une avance sur future recette de TDCAUE. Dans ce cas, le produit de TDCAUE est récupéré par le conseil général.

II. L'OPTIMISATION DES DÉPENSES PAR LA MUTUALISATION : DE QUELQUES EXEMPLES ÉCLAIRANTS

Votre rapporteur a relevé l'existence d'un certain nombre de démarches, initiées par les conseils généraux, visant à optimiser leur dépense publique et à renforcer l'efficacité de leurs politiques, afin de proposer des services plus efficaces aux citoyens. Quelques exemples de mutualisation sont abordés, afin de démontrer l'utilité de celle-ci pour les conseils généraux.

A. LA MUTUALISATION ENTRE LES CONSEILS GÉNÉRAUX ET LES AUTRES NIVEAUX DE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Un certain nombre de démarches existe en la matière. A titre d'exemple, votre rapporteur a souhaité présenter trois d'entre elles, compte tenu de leur originalité :

- la gestion commune des ressources humaines, avec la mise en place du portail 276, permettant une gestion mutualisée des agents TOS entre les conseils généraux de l'Eure et de la Seine-Maritime et le conseil régional de la Haute-Normandie ;
- la gestion mutualisée de marchés publics, avec la démarche du conseil général du Val-d'Oise visant à mutualiser les diagnostics en matière d'accessibilité des bâtiments pour les communes ;
- la gestion mutualisée de l'information des voyageurs de transports en commun, avec la mise en place de la centrale de mobilité Multitud', initiée par la région Rhône-Alpes, quatre conseils généraux et sept communautés d'agglomération.

1. Le portail « 276 » : un instrument de gestion commune des TOS entre les conseils généraux de l'Eure, de la Seine-Maritime et de la région Haute-Normandie

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales a transféré la grande majorité des agents techniciens et ouvriers spécialisés (TOS) aux départements et aux régions. L'arrivée de ces

nouveaux personnels au sein de ces collectivités territoriales a conduit à de nombreux bouleversements en matière de gestion du personnel.

Ainsi, les départements de Seine-Maritime et de l'Eure et la région Haute-Normandie se sont associés, à travers la signature d'une convention, pour améliorer la gestion de ces nouveaux agents, avec la mise en place d'un outil de gestion mutualisée des TOS, qui a pris la forme d'un portail informatique, le « 276 », contraction des numéros des départements de l'Eure (27) et de la Seine-Maritime (76). Celui-ci est géré uniquement par le conseil général de la Seine-Maritime.

Le principe est que chaque collectivité territoriale concernée prend en charge un aspect de la gestion des TOS : ainsi, la Seine-Maritime s'occupe-t-elle du recrutement et de la mobilité, l'action sociale est gérée par l'Eure tandis que la région Haute-Normandie s'est vu confier la formation.

Ce portail est destiné, tout d'abord, à faciliter le recrutement d'agents non titulaires pour exercer à la fois dans les collèges et les lycées. Pour cela, le portail permet à un responsable de collège ou de lycée, qui doit remplacer un agent dans un délai contraint, de se connecter sur le portail afin de consulter la liste des candidats qualifiés pour le poste à remplacer, sélectionner ceux qui résident à proximité de son établissement et déclarer ceux qui l'intéressent comme indisponibles, afin de lui laisser le temps de les contacter pour choisir celui qui sera retenu. Ensuite, le conseil général ou le conseil régional est chargé de régulariser la situation de l'agent retenu en lui adressant une lettre de recrutement. Ce système permet, en comparaison du rectorat, une réactivité nécessaire à la gestion des établissements scolaires.

Ensuite, une bourse à l'emploi est venue compléter le portail 276 afin de permettre aux personnels de consulter les offres d'emploi disponibles et de poser leur candidature. Le vivier de candidatures est alimenté en permanence par des candidatures individuelles qui parviennent aux collectivités territoriales. Chaque candidat est reçu en entretien afin que soit jugée son aptitude à occuper un poste en remplacement avant qu'il soit intégré dans la base de données du vivier.

Par ailleurs, la mutualisation opérée par le portail 276 a permis d'améliorer la formation de ces agents, sous le pilotage de la région, avec l'élaboration d'un plan de formation commun, ainsi que l'organisation des visites médicales, effectuées dans des locaux communs par les trois collectivités territoriales.

2. Un marché public en matière de diagnostic d'accessibilité pour les communes du Val-d'Oise

Le 19 décembre 2008, le conseil général du Val-d'Oise a voté la mise en œuvre d'un référentiel unique pour l'élaboration des diagnostics d'accessibilité des établissements recevant du public, qui doivent être réalisés d'ici le 31 décembre 2010, conformément aux dispositions de la loi

n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, pour la participation et pour la citoyenneté des personnes handicapées.

Dans ce cadre, le conseil général apporte un soutien aux communes par la mise à disposition d'un marché global de passations de diagnostic ainsi qu'une participation financière aux communes, en fonction de leur taille :

- 80 % du diagnostic plafonné à 1 500 euros pour les communes de moins de 5 000 habitants ;
- 50 % du diagnostic plafonné à 5 000 euros pour les communes de 5 000 à 10 000 habitants ;
- 30 % du diagnostic plafonné à 20 000 euros pour les communes de plus de 10 000 habitants.

Les communes qui ont souhaité bénéficier de ce dispositif ont intégré un groupement de commandes. Dans le cadre du respect légal de réalisation du diagnostic, d'une part, et le respect des obligations des délais réglementaires de publicité et de mise en concurrence, d'autre part, l'adhésion à ce groupement de commandes devait être définitivement entérinée, le jour du lancement de la procédure d'appel d'offre, à savoir le 30 décembre 2009.

Le conseil général conduit intégralement la procédure de publicité et de mise en concurrence pour le choix du prestataire chargé de réaliser le diagnostic. Soixante-dix communes, représentant 50 % du total des communes du département, ont fait appel à cette démarche.

Ces deux exemples démontrent que les conseils généraux ont mis en place, à travers la signature de convention, des dispositifs de mutualisation visant à optimiser la gestion de fonctions support ou à apporter une aide aux communes de leur territoire, illustrant ainsi que le département est l'échelon de la solidarité territoriale, comme l'a rappelé notre collègue, M. Edmond Hervé, lors de la séance de notre délégation consacrée à la problématique générale de la mutualisation¹.

3. Le dispositif Multitud' : un dispositif commun d'information des usagers des transports en commun en Rhône-Alpes

Les conseils généraux de l'Ain, de l'Isère, de la Loire et du Rhône ont mis en place, avec le concours d'autres collectivités territoriales du territoire, autorités organisatrices des transports (AOT)², regroupées en association

¹ Séance du 27 avril 2010.

² Il s'agit de : région Rhône-Alpes, départements de l'Ain, de la Loire, de l'Isère, du Rhône, les communautés d'agglomération de Vienne, de Villefranche-sur-Saône, des Portes de l'Isère, de Bourg-en-Bresse, de Roanne, de Saint-Etienne et du SYTRAL (Syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'Agglomération lyonnaise).

Loi 1901, la Région urbaine de Lyon (RUL)¹, un dispositif commun d'information des usagers des transports en commun et d'aide à la recherche d'itinéraires, à travers le dispositif Multitud².

Ce dispositif a pour objectif de fournir aux usagers une information complète et continue sur l'offre de transport disponible et l'actualité de tous les réseaux de transports publics de la Région urbaine de Lyon (perturbations, travaux, évolutions, etc.). Par ailleurs, sur le même modèle que le site de la RATP³, est proposé un calculateur d'itinéraires qui associe les différents modes de déplacements en proposant les trajets les plus rapides et les plus performants en termes de correspondances. Plus globalement, il vise à favoriser la promotion de la multimodalité et de permettre aux différents partenaires de ce projet d'améliorer la coordination de leurs offres grâce à la mise en place d'outils d'analyse.

Initiée en 2000, cette démarche s'est concrétisée par la signature d'une convention entre les douze autorités organisatrices de transports concernées, définissant les modalités de fonctionnement du projet Multitud' ainsi que les clés de répartition financière entre les différentes AOT. Le montant de ce projet s'élève à 1,34 million d'euros sur cinq ans. Cette centrale a commencé à fonctionner en mai 2009.

B. LA MUTUALISATION ENTRE LES CONSEILS GÉNÉRAUX ET LEURS ORGANES PÉRIPHÉRIQUES

1. Avec les SDIS

Les conseils généraux étant le premier contributeur financier des SDIS et toute augmentation du budget de ces derniers étant à la charge des départements, ces derniers ont engagé depuis plusieurs années des réflexions sur les économies d'échelle dont pourraient bénéficier les SDIS et, in fine, leurs contributeurs financiers. Ainsi, certains conseils généraux ont mis en place des démarches de mutualisation afin que les SDIS bénéficient de l'expertise technique des conseils généraux, évitant ainsi la création de nouveaux postes budgétaires. D'autres départements ont favorisé la formule des groupements de commande, permettant à leurs SDIS de bénéficier d'économies substantielles.

¹ Cette association, créée en 1989, est un lieu de dialogue et de partenariat entre les collectivités territoriales membres. Leur réflexion porte sur la logistique, le développement durable, les loisirs, le tourisme, les zones d'activités économiques et les déplacements.

² www.multitud.org

³ Régie autonome des transports parisiens.

a) La gestion des bâtiments du SDIS par les services du conseil général : l'exemple du conseil général de la Manche et du SDIS de la Manche

Le conseil général de la Manche a réfléchi avec le SDIS sur plusieurs pistes de mutualisation, notamment en vue d'obtenir des économies d'échelle.

Si, en matière de marchés publics, le choix du groupement de commande a été initié dès 2008, aujourd'hui, le conseil général de la Manche est sur le point d'adopter une délibération qui aura pour objet la gestion des bâtiments du SDIS par le conseil général.

La mise en œuvre de cette mutualisation est née du constat selon lequel le conseil général disposait des compétences nécessaires à la gestion des équipements appartenant au SDIS, évitant ainsi à ce dernier de recourir au recrutement de personnels sur des postes qui risquent d'être non pérennes.

Ainsi, un programme de gestion bâtiminaire a été négocié entre les deux entités, pour une période de quatre ans, visant l'entretien, les réparations ou la mise aux normes des équipements gérés par le SDIS. Une disposition spécifique relative à la mutualisation de la gestion bâtiminaire des équipements du SDIS a été insérée dans la convention pluriannuelle signée entre le département et le SDIS. Celle-ci a été complétée par une convention de mise à disposition des personnels du conseil général au SDIS. Les personnels concernés sont des ingénieurs, des agents de maîtrise, des agents administratifs, des techniciens et leur mise à disposition s'étale entre 5 et 10 % de leur temps de travail.

La mise à disposition des personnels a été considérée, par le conseil général, comme l'unique solution juridique permettant d'assurer les personnels concernés, compte tenu des risques liés à leurs missions. Elle est assurée à titre gracieux, compte tenu, d'une part, de la part prépondérante du département au sein du budget du SDIS et, d'autre part, des dispositions de l'article 61-1-II de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, selon lesquelles « *la mise à disposition donne lieu à remboursement. Il peut être dérogé à cette règle lorsque la mise à disposition intervient entre une collectivité territoriale et un établissement public administratif dont elle est membre ou qui lui est rattaché, auprès du conseil supérieur de la fonction publique territoriale, auprès d'une organisation internationale intergouvernementale ou auprès d'un État étranger.* »

b) La mutualisation de l'entretien des véhicules entre le SDIS et le parc départemental de l'Équipement : l'exemple du conseil général du Rhône

Compte tenu de la part prépondérante du conseil général dans le budget du SDIS, le département du Rhône a entamé, dès 2003, une réflexion portant sur les domaines dans lesquels une coopération renforcée entre les deux entités était envisageable. Ainsi, a été mis en place un comité de pilotage

dont la mission est de procéder à l'évaluation permanente des besoins entre les deux entités et de proposer les solutions adéquates. La volonté de transparence financière réciproque entre les deux partenaires s'est traduite par la signature d'une convention pour chaque domaine concerné, accompagné d'une convention financière récapitulative annuelle, à partir de 2007.

Le tableau suivant détaille les domaines dans lesquels des conventions de partenariat ont été signées entre le conseil général et le SDIS, à partir de 2003, avec les enjeux financiers correspondants.

Première partie : productions du Département pour le SDIS		
<i>Domaine de conventionnement</i>	<i>Année début - fin</i>	<i>Enjeux financiers</i>
Conduite par le CG des opérations du Schéma directeur des opérations immobilières du SDIS (35 M€ sur 2004-2009 + autant sur 2009-2020) et prise en charge d'une partie de la maintenance des bâtiments.	2004 à ce jour	Somme évaluée forfaitairement à 725 000 € en 2007
Prise en charge en régie de l'entretien des espaces verts des centres d'intervention du SDIS situés dans l'agglomération, ayant évolué vers le pilotage technique du marché d'entretien EV passé par le SDIS	2004 à ce jour	
Passage du SDIS sur certaines artères télécoms du CG et préparation conjointe d'appels d'offres télécoms	2006 - 2007	50 000 € par an
Deuxième partie : productions du SDIS pour le Département		
<i>Domaine de conventionnement</i>	<i>Année début - fin</i>	<i>Enjeux financiers</i>
Services sécurité de l'Hôtel du Département, de l'Institut départemental de l'enfance et de la famille et du chantier de construction d'un musée du Département, assurés par le SDIS.	2003 à ce jour	Remboursement au réel des salaires des 30 SP et de 75% du salaire des 2 cadres SP: en 2007 1.8 M€
Prise en charge de la commission de réforme du Département par le SDIS	2006 à ce jour	Choix de la gratuité vu les volumes
Troisième partie : divers		
<i>Domaine de conventionnement</i>	<i>Année début - fin</i>	<i>Enjeux financiers</i>
Cession par le SDIS de 2 gymnases attenants à 2 centres d'intervention et sous-utilisés par le SDIS	Décidé en 2002, en voie de finalisation	Cession à titre gratuit
Coopération pour que SDIS et Département puisse se recentrer sur leurs patrimoines respectifs	2006 – 2010	Le SDIS a loué des locaux au CG Idem dans l'autre sens
Mise à disposition du Département de ressources humaines du SDIS	2004 à ce jour	Remboursement au réel de 3 salaires 120 k€ en 2007

Source : Conseil général du Rhône

La problématique de coopération renforcée entre le conseil général et le SDIS s'est de nouveau posée avec le transfert du parc de l'Équipement du Rhône au sein des services du conseil général, effectif depuis le 1^{er} janvier 2010, conformément aux dispositions de la loi n° 2009-1291 du 26 octobre 2009 relative au transfert aux départements des parcs de l'Équipement et à l'évolution de la situation des ouvriers des parcs et ateliers.

Différentes comparaisons ont été établies entre les deux entités, pour aboutir à un certain nombre de similitudes. C'est le cas par exemple en matière de flotte, avec la constatation de similitudes fonctionnelles entre les véhicules du parc et ceux du SDIS :

- les véhicules du parc et du SDIS nécessitent une haute disponibilité ;
- la maintenance des flottes est difficile à sous-traiter, compte tenu d'une réactivité nécessaire ;
- les flottes sont conservées sur de longues périodes, pouvant parfois aller jusqu'à vingt ans.

De nombreuses similitudes ont également été observées sur le plan des métiers de base (mécanique, serrurerie, électricité, dépannage) malgré des spécificités (pour le SDIS : bureau d'études, diagnostic, carrosserie ; pour le parc : menuiserie, pneus, engins agricoles).

L'ensemble de ces comparaisons a abouti à la conclusion selon laquelle la maintenance des flottes des deux entités devait relever du service public. Par ailleurs, l'expérience très positive, du point de vue du SDIS, de la gestion des bâtiments par le conseil général a facilité la signature d'une convention de partenariat entre le département et le SDIS, portant sur la gestion des véhicules.

Ainsi, 31 agents du parc de l'Équipement ont été mis à disposition fonctionnelle du SDIS pour assurer l'entretien des véhicules appartenant au SDIS. L'accueil de ces personnels bénéficiant de statuts particuliers, au sein du SDIS, n'a pas été un frein pour la mise en place de cette démarche, compte tenu de la coexistence de statuts divers au sein du parc.

Cette démarche renforce la philosophie de l'amendement présenté par votre rapporteur, et adopté dans le cadre des discussions sur le projet de loi relatif au transfert aux départements des parcs de l'Équipement et à l'évolution de la situation des ouvriers des parcs et ateliers. L'article 23 de la loi précitée permet désormais aux départements de proposer aux SDIS leurs compétences, sans contrevenir aux dispositions réglementaires et communautaires en matière de prestations de services pour le compte de tiers. Ainsi, les conseils généraux peuvent apporter aux SDIS leur aide en assurant pour leur compte, et à leur demande, l'entretien de leurs moyens matériels.

c) La formule du groupement d'achat : l'exemple du conseil général de la Manche

Le conseil général de la Manche a mis en place, depuis 2009, un groupement de commandes avec le SDIS. Il s'agit, pour ce dernier, de bénéficier des compétences du département en matière de passation de marchés publics et de bénéficier de prix avantageux.

Le conseil général et le SDIS ont défini leurs besoins communs, pouvant faire l'objet d'un groupement de commandes. Puis celui-ci a été mis en place au fur et à mesure de la fin des marchés de fournitures de chaque entité. Les commandes sont effectuées, soit au nom du conseil général, soit au nom du SDIS. Elles concernent actuellement les fournitures de bureau et de papier.

2. Entre les SDIS : la mutualisation d'équipements de formation (l'exemple du SDIS de la Sarthe)

Les SDIS ont également engagé des réflexions en la matière, comme en témoignent un certain nombre de démarches novatrices, notamment en matière de formation (cas du SDIS de la Sarthe)

La formation des sapeurs-pompiers, qui doit s'inscrire dans le cadre d'obligations réglementaires nationales afin de permettre aux SDIS de mener à bien leurs missions opérationnelles, fonctionnelles et de management, nécessite l'utilisation d'infrastructures et de matériels spécifiques.

Pour pallier l'insuffisance de telles infrastructures sur son territoire, le SDIS de la Sarthe a adopté une démarche de mutualisation avec des SDIS de départements voisins, afin de bénéficier de certains équipements de formation.

En effet, le SDIS de la Sarthe dispose, depuis 2001, d'un site d'entraînement sur une ancienne friche industrielle permettant la réalisation des exercices d'application aux scénarii pédagogiques nationaux mais ne permettant pas de répondre à tous les objectifs de formation prévus par les textes. Notamment, il ne dispose pas de plateau technique, au sens « *national* » du terme.

Un projet de maison à feu de type gaz, adapté à l'importance du département, a été retenu dans le cadre du projet de service 2009-2011 pour répondre aux enjeux de formation initiale et continue dans le domaine de l'incendie. La proximité de plusieurs sites de formation sur des départements limitrophes ou à une distance n'excédant pas la demi-journée de trajet, a conduit à utiliser et, *in fine*, à mutualiser les sites existants. Ont été recensés et sont utilisés par le SDIS de la Sarthe :

- Orne : Plateau technique et Maison à feu ;
- Indre-et-Loire : Plateau technique et Maison à feu ;

- Vienne : Plateau technique et Maison à feu ;
- Maine-et-Loire : Plateau technique et Maison à feu ;
- Loir-et-Cher : Plateau technique et Maison à feu.

Sur la base d'un conventionnement financier en Journée-Formation, le département utilise l'outil mis à disposition avec, selon les cas, mise à disposition d'une équipe d'encadrement du département d'accueil responsable plus particulièrement de la mise en œuvre des matériels techniques du site.

Dans cette optique, le SDIS de la Sarthe concentre, sur un minimum de temps, les exercices sur feux réels dans le double but de rationaliser le temps de disponibilité du sapeur-pompier avec des exercices intensifs et de rationaliser les coûts de location des équipements en les concentrant dans le temps.

Par ailleurs, afin d'optimiser les actions de formation, le SDIS de la Sarthe s'associe avec les SDIS des départements limitrophes afin d'organiser des formations communes mixant stagiaires et équipes pédagogiques.

Le bilan effectué dix-huit mois après le début de la mise en place de ce dispositif est largement positif : il est constaté une augmentation effective du nombre de journées stagiaires pour un budget constant. Le deuxième point positif de cette expérience est la maîtrise des coûts, compte tenu de la mutualisation des actions de formation et des équipements et infrastructures.

A noter également l'association entre cinq départements (Morbihan, Sarthe, Orne, Corrèze et Yvelines) et un prestataire privé (Société Agora) pour mettre en place, depuis 2006, une mutualisation des supports pédagogiques utilisés par les sapeurs-pompiers professionnels et volontaires. L'accès à cette base de données est disponible depuis tout point d'accès Internet (domicile, siège de centre de secours, ...). Cette nouvelle organisation répond à plusieurs objectifs :

- réduire le temps de présence en salle pour les séquences pédagogiques « dites magistrales » ;
- réduire les incidences budgétaires des formations centralisées (déplacement, repas, frais formateurs, indemnisation des stagiaires) ;
- répondre en partie aux contraintes de la disponibilité des sapeurs-pompiers volontaires, cette organisation leur permettant d'acquérir à leur rythme le programme fixé.

III. LES PISTES DE VOTRE DÉLÉGATION POUR DÉVELOPPER LA MUTUALISATION DES MOYENS DES CONSEILS GÉNÉRAUX

A. ÉLARGIR ET SÉCURISER LE CHAMP DES MUTUALISATIONS CONVENTIONNELLES

1. Entre le conseil général et d'autres personnes morales de droit public locales

a) Les mutualisations entre conseils généraux

La gestion commune de fonctions support entre départements permettrait d'optimiser les coûts liés à ces fonctions, comme, par exemple, pour la restauration scolaire ou la gestion des bâtiments des collèges.

Elle pourrait s'opérer par la signature d'une convention de gestion de services publics communs entre les conseils généraux concernés. Elle serait complétée par une convention de mise à disposition d'un ou de plusieurs services et / ou de personnels, et préciserait les conditions de remboursement des frais dus par le (ou les) département(s) bénéficiaire(s) de cette gestion mutualisée.

Pour traduire ces pistes dans notre droit, le législateur pourrait s'inspirer, dans une certaine mesure, des dispositions de l'article 34 bis A du projet de loi n° 60, inséré par le Sénat lors des discussions sur ce texte.

Projet de loi n° 60 de réforme des collectivités territoriales

Article 34 bis A (nouveau)

Le titre unique du livre Ier de la première partie du code général des collectivités territoriales est complété par un chapitre VI ainsi rédigé :

« Chapitre VI

« Mutualisation

« Art. L. 1116-1. – Les communes, départements, régions, établissements publics intercommunaux, syndicats mixtes et les établissements publics qui en dépendent peuvent conclure entre eux des conventions de gestion de services publics communs ainsi que de leurs équipements lorsqu'une bonne organisation et la rationalisation de l'action publique le nécessitent. À ce titre, des conventions de mise à disposition d'un ou plusieurs services peuvent être conclues.

« Dans le cadre défini au premier alinéa, la convention prévue entre les parties fixe les modalités de la gestion commune et prévoit notamment les conditions de remboursement des frais dus par la collectivité ou l'établissement public bénéficiaire. »

Plusieurs personnes rencontrées par nos collègues qui se sont rendus à Bruxelles le 5 mai 2010 (MM. Alain Lambert, Yves Détraigne et Edmond Hervé) ont estimé que le champ de cet article pourrait, compte tenu de son caractère général, poser des difficultés au regard du droit communautaire.

Par conséquent, comme le suggère le rapport de M. Alain Lambert sur la problématique générale, ces mutualisations pourraient être autorisées, dans leur principe, pour accomplir des activités entrant dans la catégorie des services publics administratifs et pourraient être autorisées pour les autres services publics, à condition qu'elles consistent en une véritable coopération entre les collectivités territoriales concernées.

b) Avec les SDIS

Les SDIS ne disposent pas toujours des compétences humaines ou des outils matériels leur permettant de mettre en œuvre un certain nombre d'obligations législatives ou réglementaires. Il en est ainsi en matière de gestion de ressources humaines, notamment pour l'organisation des comités techniques paritaires et des commissions administratives paritaires, ou en matière d'organisation des marchés publics.

Les conseils généraux disposent, quant à eux, d'un panel de compétences, aussi bien en ressources humaines qu'en matière juridique, dont les SDIS pourraient profiter. Ainsi, une mutualisation de certaines fonctions support entre SDIS et conseils généraux permettrait des économies de moyens pour les SDIS, qui se répercuteraient au niveau de la contribution financière du département en faveur de celui-ci.

Votre rapporteur avait présenté un amendement au projet de loi relatif au transfert aux départements des parcs de l'Équipement et à l'évolution de la situation des ouvriers des parcs et ateliers. L'article 23 de la loi précitée permet désormais aux départements de proposer aux SDIS leurs compétences, sans contrevenir aux dispositions réglementaires et communautaires en matière de prestations de services, pour le compte de tiers. Ainsi, les conseils généraux apportent aux SDIS leur aide en assurant pour leur compte, et à leur demande, l'entretien de leurs moyens matériels, comme l'illustre l'exemple du département du Rhône.

Une telle disposition pourrait utilement être élargie aux fonctions support (ressources humaines, marchés publics).

c) Avec les autres collectivités territoriales

Ces démarches de mutualisation pourraient également être utilisées avec les autres niveaux de collectivités territoriales. Plusieurs conseils généraux ont entrepris de telles initiatives, comme l'illustre l'exemple du dispositif Multitud', en matière de gestion commune d'information des voyageurs. Mais la plupart d'entre eux ont été confrontés à l'absence d'outils juridiques spécifiques et appropriés pour mettre en œuvre ces politiques. Les

exemples de mutualisation présentés en deuxième partie de ce rapport illustrent les domaines dans lesquels de telles démarches pourraient utilement être mises en œuvre par l'ensemble des conseils généraux.

Pour sécuriser ces pratiques, votre rapporteur rejoint l'analyse de MM. Jacques Mézard et Yves Détraigne, dans leur rapport sur la mutualisation dans le cadre intercommunal.

Il note cependant que, pour les départements (et pour les régions également), le problème de la mutualisation ne se pose pas tout à fait dans les mêmes termes que pour les communes :

- la mutualisation entre communes doit être organisée de manière à ne pas concurrencer l'intercommunalité car, chaque fois que cela est possible, le transfert de moyens doit être encouragé ;
- en revanche, au niveau des départements, il n'y a pas de risque de concurrencer un cadre correspondant à l'intercommunalité, puisqu'il n'existe pas.

C'est la raison pour laquelle la délégation a estimé que la restriction aux services fonctionnels proposée pour les intercommunalités n'a pas lieu d'être précisée pour les départements.

Proposition n° 1 : Autoriser les mutualisations conventionnelles de services entre personnes morales de droit public autres que les communes et leurs établissements publics pour la satisfaction spécifique de besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial.

Proposition n° 2 : Autoriser les mutualisations conventionnelles de services entre personnes morales de droit public autres que les communes et leurs établissements publics pour la satisfaction spécifique de besoins d'intérêt général ayant un caractère industriel ou commercial à condition que ces mutualisations consistent en de véritables coopérations entre les cocontractants.

2. Entre les conseils généraux et les services de l'État

Le rapport précité de M. Pierre Jamet évoque l'urgence de mettre en place des guichets de services publics, équipés de matériel informatique (ordinateur, webcam, scanner et imprimante) afin que les usagers vivant en milieu rural puissent entrer en relation avec certains services publics, notamment les caisses d'assurance maladie ou d'allocations familiales, et éventuellement le Pôle emploi. Votre rapporteur partage cette analyse et considère que les maisons territoriales du département, mises en place par un certain nombre de conseils généraux, comme présenté précédemment, pourraient être le lieu de mutualisation de ces services.

Les personnels des conseils généraux apporteraient aux usagers les conseils nécessaires à leur demande afin de faciliter leurs démarches auprès des services du département ou de sécurité sociale.

Cette mutualisation pourrait se concrétiser sous la forme d'une convention, signée entre les conseils généraux et les services publics concernés. Une clause pourrait prévoir la participation financière de ces derniers à la gestion de la maison territoriale du département, sous la forme d'un loyer ou d'une participation à l'entretien du bâtiment. Cette démarche pourrait également être utilisée en milieu urbain, notamment dans les quartiers où se concentre une population bénéficiaire des minimas sociaux et ne disposant pas à proximité des services publics nécessaires.

Proposition n° 3 : Autoriser la voie conventionnelle entre les services des conseils généraux et les services de l'État et de Sécurité sociale qui pourraient partager les locaux des maisons territoriales départementales, avec des clauses précisant les conditions de participation financière de ces services à la gestion bâtementaire des lieux.

3. L'édition d'une règle « *de minimis* » en deçà de laquelle une mutualisation entre conseils généraux et autres personnes morales de droit public serait dispensée des règles communautaires de la commande publique

L'article 106 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, s'il précise bien que les services d'intérêt économique général (SIEG) « *sont soumis aux règles des traités, notamment aux règles de concurrence* », autorise à y déroger dès lors que « *cela n'entrave pas le développement des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt de l'Union* ».

Dès lors se pose la question de savoir si, à l'instar de ce qui est prévu dans le domaine de la concurrence, les autorités communautaires ne pourraient déterminer un seuil en deçà duquel, compte tenu de son montant modeste, une mutualisation concernant un SIEG serait considérée comme n'entravant pas le développement des échanges dans une mesure contraire aux intérêts de l'Union et pourrait donc, à ce titre, bénéficier d'une dérogation aux règles communautaires.

Votre rapporteur précise que le montant de ce seuil reste à déterminer. Rappelons que, dans le domaine de la concurrence, les aides d'État sont exonérées dès lors que leur montant n'excède pas 200 000 € sur trois ans. Dans le domaine de la mutualisation, ne seraient concernés que des services publics, ce qui permettrait, si cette voie était explorée, d'envisager un seuil supérieur.

D'où la proposition suivante, qui rejoint celle formulée par nos collègues MM. Jacques Mézard et Yves Détraigne, dans leur rapport précité consacré à la mutualisation dans le cadre intercommunal :

Proposition n° 4 : Saisir nos partenaires européens de la possibilité d'édicter une règle « de minimis » applicable à la mutualisation des moyens destinés à accomplir des services d'intérêt économique général.

B. INCITER LES CONSEILS GÉNÉRAUX À RECOURIR À DES REGROUPEMENTS

1. Les regroupements opérationnels : l'exemple des groupements de commandes

a) Entre conseils généraux

Le rapport précité de M. Pierre Jamet sur la situation des finances des départements¹ préconise la mutualisation des achats de matériel pour les personnes en situation de handicap². En effet, M. Jamet constate que « *le coût des matériels améliorant l'autonomie des personnes en situation de handicap est souvent prohibitif et sans contrôle* ».

Ce constat, largement partagé par votre rapporteur, pourrait être élargi pour l'ensemble des achats effectués par les conseils généraux. Il pourrait s'agir, par exemple, des fournitures utilisées par les administrations départementales. Mais pourraient également être concernés, comme le propose le rapport précité de M. Pierre Jamet, des achats plus particuliers, comme, par exemple, des véhicules ou du matériel informatique. Une telle démarche faciliterait une baisse des coûts en permettant aux conseils généraux de bénéficier de tarifs préférentiels, du fait d'achats groupés.

La mutualisation des achats entre départements existe déjà à travers la formule juridique des « groupements de commandes ». Ceux-ci peuvent être constitués entre des entités énumérées à l'article 8 du code des marchés publics. Ils font l'objet d'une convention constitutive qui définit les modalités de fonctionnement du groupement et un des membres du groupement est désigné coordonnateur, chargé de procéder, dans le respect des règles prévues par le code des marchés publics, à l'organisation de l'ensemble des opérations de sélection d'un ou de plusieurs cocontractants.

¹ Rapport de M. Pierre Jamet relatif aux finances départementales, présenté au Premier ministre le 22 avril 2010.

² Proposition n° 34 du rapport de M. Pierre Jamet relatif aux dépenses départementales.

Chaque membre du groupement s'engage, dans la convention, à signer avec le cocontractant retenu un marché à hauteur de ses besoins propres, tels qu'il les a préalablement déterminés.

La personne responsable du marché de chaque membre du groupement signe le marché et s'assure de sa bonne exécution, pour la partie qui la concerne.

b) Avec les SDIS

L'exemple du conseil général de la Manche, créant un groupement de commandes avec son SDIS, a montré l'utilité, pour les deux partenaires, du recours à une telle formule.

Le SDIS bénéficie ainsi d'économies d'échelle pour les achats effectués dans ce cadre tandis que les groupements de commandes peuvent apparaître comme un outil de régulation des charges des SDIS par les conseils généraux.

c) Entre les SDIS

Le dispositif d'un groupement de commandes entre un conseil général et son SDIS pourrait utilement être envisagé entre SDIS, notamment pour des achats très spécifiques, comme, par exemple, l'achat de véhicules. Plus précisément, ce dispositif pourrait concerner l'ensemble des achats qui ne pourraient faire l'objet d'une mutualisation avec les conseils généraux.

Là encore, il s'agirait pour les SDIS de bénéficier de tarifs préférentiels au niveau de ces achats, souvent coûteux. Les conseils généraux pourraient envisager de coordonner leurs subventions, dans le cadre de leurs conventions financières pluriannuelles, conclues avec les SDIS, pour les inciter à s'engager dans une telle démarche.

Votre rapporteur juge opportun de favoriser la mutualisation entre SDIS, comme l'illustre le succès de la démarche mise en place par le SDIS de la Sarthe.

De telles démarches pourraient également être mises en œuvre dans le cadre de groupements de commandes, notamment pour des achats très spécifiques (notamment de véhicules), qui permettrait aux SDIS concernés de bénéficier de prix avantageux, compte tenu des économies d'échelle obtenues. D'où la proposition suivante :

Proposition n° 5 : Développer le recours à la formule de groupements d'achats entre les conseils généraux, avec leurs SDIS et entre leurs SDIS, afin de bénéficier de tarifs préférentiels, avec la possibilité, pour les conseils généraux, de moduler leur subvention aux SDIS en fonction de l'acceptation ou non de ces derniers à recourir à une telle formule juridique.

2. Les regroupements organisationnels avec les satellites départementaux

Les satellites des départements, dont une grande part des ressources provient de subventions ou de taxes départementales, œuvrent dans le domaine de l'aménagement et du développement du territoire départemental. Il en est ainsi des comités départementaux de tourisme ou des comités d'architecture, d'urbanisme et d'environnement, présentés en première partie du rapport.

Aussi, votre rapporteur s'interroge-t-il sur la mise en place d'une structure qui permette de **fédérer ces différents organismes**, afin de renforcer la cohérence des différentes politiques publiques mises en œuvre par ces derniers.

En effet, l'augmentation des effectifs de ces satellites conduit les conseils généraux à augmenter leur subvention à ces structures alors que, bien souvent, les conseils généraux ne disposent d'aucun moyen de contrôle sur les recrutements ainsi opérés. En outre, le poids de ces satellites dans la mise en œuvre de certaines politiques départementales peut nuire à la lisibilité de l'action des conseils généraux.

Ainsi, le regroupement des différents satellites du conseil général au sein d'une même structure permettrait, selon votre rapporteur, de limiter les risques de gestion de fait, inhérent à la gestion de ces structures, compte tenu de la définition de plus en plus pointilleuse de ce concept par le juge administratif français.

M. Jean-Michel Baylet, à la réunion précitée de la délégation du 25 mai 2010, est même allé jusqu'à proposer l'intégration des satellites départementaux au sein des services du conseil général. Bien qu'une telle proposition ne soit pas reprise dans le cadre du présent rapport, dans la mesure où sa concrétisation devrait notamment être précédée par une mutualisation sous la forme d'une structure commune, votre rapporteur en approuve pleinement le principe.

Plusieurs départements ont mis en place des agences départementales de développement économique, dont l'appellation peut varier d'un département à l'autre. Le statut juridique d'une telle structure est, dans la plupart des cas, une association Loi 1901. La souplesse du droit associatif autorise, selon votre rapporteur, la fédération de l'ensemble de ces satellites, sous une structure commune, leur permettant de conserver leur autonomie juridique.

Le principal avantage de recourir à la formule associative pour fédérer l'ensemble des satellites départementaux est inhérent à la facilité de formation d'un tel outil. Encadrée par la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association, une association peut être formée dès lors qu'elle réunit

le consentement éclairé d'au moins deux personnes physiques ou morales. La seule limite imposée à la formation d'une association est qu'elle ne doit pas être créée pour une cause ou en vue d'un objet illicite. Ainsi, la mise en place d'une structure associative permettrait aux conseils généraux de disposer d'un outil global renforçant la cohérence de leurs politiques publiques en matière de solidarité territoriale.

Afin d'inciter les satellites départementaux à intégrer cette nouvelle structure associative, votre rapporteur suggère l'insertion de clauses financières incitatives dans les conventions liant ces satellites aux conseils généraux.

Proposition n° 6 : Prévoir, au sein des conventions annuelles ou pluriannuelles signées par le conseil général avec l'ensemble de ses satellites, des clauses incitant ces derniers à se regrouper en association à travers, par exemple, la modulation des subventions départementales à ces organismes.

ANNEXES

ANNEXE I - LISTE DES PROPOSITIONS

I/ Rapport sur la mutualisation des moyens dans le cadre intercommunal (rapport de MM. Yves Détraigne et Jacques Mézard)

Proposition n° 1 : Autoriser les mutualisations conventionnelles des services fonctionnels entre les communes ou leurs établissements publics pour la satisfaction spécifique de besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial.

Proposition n° 2 : Autoriser les mutualisations conventionnelles des services fonctionnels entre les communes ou leurs établissements publics pour la satisfaction spécifique de besoins d'intérêt général ayant un caractère industriel ou commercial, à condition que ces mutualisations consistent en de véritables coopérations entre les cocontractants.

Proposition n° 3 : Permettre aux communes membres d'un même EPCI d'avoir des agents communs pour l'exercice de leurs missions de service public dont la compétence n'a pas été transférée à l'EPCI.

Proposition n° 4 : Prévoir le même dispositif pour l'achat de biens (meubles ou immeubles).

Proposition n° 5 : Saisir nos partenaires européens de la possibilité d'édicter une règle « *de minimis* » applicable à la mutualisation des moyens destinés à accomplir des services d'intérêt économique général (*proposition commune au rapport sur la mutualisation des moyens dans le cadre intercommunal et au rapport sur la mutualisation des moyens des conseils généraux*).

Proposition n° 6 : Créer un coefficient d'intégration fonctionnelle calculé en fonction du rapport entre :

- d'une part, les équivalents temps plein affectés à des services fonctionnels ayant donné lieu à mutualisation dans le cadre intercommunal,
- d'autre part, l'ensemble des équivalents temps pleins affectés à des services fonctionnels dans toutes les communes membres et au sein de l'EPCI ;

Se servir de ce coefficient pour augmenter proportionnellement la DGF des EPCI situés au-dessus de cette moyenne et diminuer la DGF des EPCI situés en-dessous.

Proposition n° 7 : Poser le principe d'un débat annuel d'orientation budgétaire entre les responsables de l'EPCI et ceux des communes membres et exiger que, à cette occasion, soit inscrit à l'ordre du jour l'examen d'un schéma de mutualisation des services.

II/ Rapport sur la mutualisation des moyens des conseils généraux (rapport de M. Bruno Sido)

Proposition n° 1 : Autoriser les mutualisations conventionnelles de services entre personnes morales de droit public autres que les communes et leurs établissements publics pour la satisfaction spécifique de besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial.

Proposition n° 2 : Autoriser les mutualisations conventionnelles de services entre personnes morales de droit public autres que les communes et leurs établissements publics pour la satisfaction spécifique de besoins d'intérêt général ayant un caractère industriel ou commercial à condition que ces mutualisations consistent en de véritables coopérations entre les cocontractants.

Proposition n° 3 : Autoriser la voie conventionnelle entre les services des conseils généraux et les services de l'État et de Sécurité sociale qui pourraient partager les locaux des maisons territoriales départementales, avec des clauses précisant les conditions de participation financière de ces services à la gestion bâtiminaire des lieux.

Proposition n° 4 : Saisir nos partenaires européens de la possibilité d'édicter une règle « *de minimis* » applicable à la mutualisation des moyens destinés à accomplir des services d'intérêt économique général (*proposition commune au rapport sur la mutualisation des moyens dans le cadre intercommunal et au rapport sur la mutualisation des moyens des conseils généraux*).

Proposition n° 5 : Développer le recours à la formule de groupements d'achats entre les conseils généraux, avec leurs SDIS et entre leurs SDIS, afin de bénéficier de tarifs préférentiels, avec la possibilité, pour les conseils généraux, de moduler leur subvention aux SDIS en fonction de l'acceptation ou non de ces derniers à recourir à une telle formule juridique.

Proposition n° 6 : Prévoir, au sein des conventions annuelles ou pluriannuelles signées par le conseil général avec l'ensemble de ses satellites, des clauses incitant ces derniers à se regrouper en association à travers, par exemple, la modulation des subventions départementales à ces organismes.

ANNEXE II – EXAMEN DU RAPPORT PAR LA DÉLÉGATION

Réunion de la délégation du mardi 27 avril 2010

Présentation du rapport d'information : « La problématique générale de la mutualisation des moyens des collectivités territoriales »

Sous la présidence de M. Alain Lambert, président, la délégation a procédé à la présentation du rapport d'information de M. Alain Lambert sur la problématique générale de la mutualisation.

M. Alain Lambert, rapporteur, a défini la mutualisation des moyens des collectivités territoriales comme la mise en place, temporaire ou pérenne, d'une logistique commune à deux ou plusieurs collectivités.

Soulignant que la mutualisation pouvait consister aussi bien à partager des services que des équipements, il a indiqué qu'elle permettait :

- de mettre en place un service qu'une collectivité n'a pas les moyens d'accomplir seule ;
- d'améliorer un service existant ;
- de dégager des marges de manœuvre pour améliorer un service en évitant les doublons.

Considérant que la mutualisation constituait un enjeu essentiel de l'optimisation des dépenses publiques locales de par sa vocation à faire plus ou mieux sans gaspillage de ressources, M. Alain Lambert, rapporteur, a insisté sur la responsabilité politique de veiller à ce qu'elle puisse s'exercer sans entrave.

Il a ensuite rappelé que la délégation avait décidé de séquencer les débats en consacrant une première réunion au « tronc commun » de la mutualisation, puis en examinant, au cours d'une seconde réunion à venir, deux aspects particuliers :

- la mutualisation dans le cadre des intercommunalités, sur le rapport de MM. Jacques Mézard et Yves Détraigne ;
- la mutualisation des moyens des conseils généraux et de leurs « satellites », sur la base de la réflexion conduite par M. Bruno Sido.

M. Alain Lambert, rapporteur, a ensuite salué la forte implication de M. Edmond Hervé qui, bien que n'ayant pas souhaité intervenir en qualité de rapporteur, avait participé à ses côtés aux auditions et fait part de ses observations, toutes pertinentes, au cours de la préparation de ce premier rapport.

Suite aux auditions auxquelles il avait procédé, M. Alain Lambert, rapporteur, a fait part de deux constats autour de la problématique générale :

- tous les interlocuteurs ont insisté sur la question préalable de la conformité de la mutualisation avec le droit communautaire, plusieurs d'entre eux ayant une position fort restrictive sur ce point ;

- l'hypothèque communautaire tend à masquer d'autres considérations fondamentales, notamment la donne managériale.

C'est donc autour de ces deux axes –hypothèque communautaire et adhésion des personnels- que M. Alain Lambert, rapporteur, a souhaité articuler sa présentation.

En ce qui concerne le premier axe, il a vu dans une interprétation trop frileuse du droit communautaire un obstacle majeur à la mutualisation qui peut agir :

- directement, lorsque l'hypothèque communautaire conduit les élus locaux à renoncer d'eux-mêmes à une telle initiative ;

- indirectement, lorsque les services de l'État mettent en garde les élus sur les contraintes communautaires.

Précisant qu'il n'appelait nullement à faire abstraction du droit communautaire, M. Alain Lambert, rapporteur, a néanmoins jugé que la portée des contraintes était souvent exagérée.

Considérant que le droit communautaire ne saurait servir de prétexte à l'attentisme politique ou à l'immobilisme juridique, il s'est élevé contre la tendance de certains de tout imputer à « Bruxelles ». Il a donc appelé à faire la part des choses entre la réalité juridique et ce qui relève de craintes ou de frilosités irraisonnées.

Il a ensuite évoqué l'évolution considérable à laquelle ont récemment donné lieu la jurisprudence de la Cour de justice et l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, et s'est interrogé sur l'intégration au niveau français de cette nouvelle donne.

Il a constaté que beaucoup des personnes entendues en restaient à une analyse traditionnelle, fondée sur les « critères Teckal » (du nom de l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes, qui les a énoncés en 1999) selon lesquels une entreprise de mutualisation échappe au droit communautaire de la commande publique dès lors que deux conditions sont réunies (caractérisant les contrats *in house*) :

- l'autorité publique « adjudicatrice » doit exercer sur le prestataire un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services ;

- le prestataire doit réaliser l'essentiel de son activité avec l'autorité « adjudicatrice ».

M. Alain Lambert, rapporteur, a déploré que la dialectique droit communautaire/mutualisation ne soit envisagée qu'au regard de cette approche, comme s'il n'y avait pas de salut pour celle-ci en dehors du « *in house* ».

S'élevant contre cette vision restrictive, il a relevé que les « critères Teckal » ne couvraient pas tous les cas de mutualisation et qu'ils étaient

notamment inopérants lorsqu'il n'existait aucun lien entre les collectivités partenaires (par exemple entre un département et une région).

Il a également observé que le législateur communautaire pouvait revenir sur une jurisprudence qu'il estimait complaisante, sauf si le droit primaire fixait lui-même des limites. Il a estimé qu'une approche de la mutualisation au regard de la seule jurisprudence communautaire reviendrait donc à laisser la voie ouverte à des initiatives plus ou moins opportunes de la part de la Commission européenne. Il a ajouté qu'il était d'autant plus nécessaire de s'en prémunir que la Commission avait évoqué, avant la prise de fonctions des nouveaux commissaires, la possibilité d'une initiative tendant à revenir sur une jurisprudence qu'elle estimait trop compréhensive.

M. Alain Lambert, rapporteur, a expliqué que ces éléments l'avaient amené à examiner la possibilité de compléter l'approche de Teckal par une autre approche, qui s'y ajouterait sans s'y substituer.

Puis, il a fait part de la conclusion suivante : le droit communautaire lui-même, et en particulier les traités, exclut purement et simplement certaines activités de son champ d'application. Pour ces activités, la question des conditions dans lesquelles doit s'effectuer la mutualisation pour respecter le droit communautaire ne se pose donc pas : que les critères Teckal soient remplis ou non, la mutualisation est, par son objet même, juridiquement orthodoxe.

En particulier, M. Alain Lambert, rapporteur, a considéré qu'il était temps de prendre en compte l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, qui ouvre de nouvelles fenêtres pour la mutualisation. Il a notamment insisté sur la notion de services non économiques d'intérêt général, expliquant que, selon un protocole annexé au traité de Lisbonne, les États membres conservaient toute liberté pour les faire exécuter et les organiser. Les règles européennes de la concurrence ou de la commande publique sont donc inapplicables à ces services si bien que le droit national pourrait encourager leur mutualisation.

Remarquant que la notion de services non économiques d'intérêt général ouvrait probablement la voie à des mutualisations dans bien des secteurs (sécurité, sanitaire, social, culturel, sportif...), il a jugé utile que cette notion soit précisée, pour en déterminer le « champ des possibles ».

Il a annoncé que ce sujet serait l'un des axes de travail lors du déplacement à Bruxelles au début du mois de mai, avec les autres sénateurs de « l'équipe mutualisation ».

M. Alain Lambert, rapporteur, a exposé la question qu'il comptait poser à la Commission : notre droit interne ne peut-il autoriser une mutualisation sans formalisme, par simple convention et sans avoir à créer un organisme particulier, pour toutes les activités qui relèveraient des services non économiques d'intérêt général au sens du traité ?

En ce qui concerne le second axe de son intervention, à savoir la nécessaire adhésion des personnels, M. Alain Lambert, rapporteur, l'a considéré comme un préalable nécessaire à la mutualisation, et a souligné que cette recherche d'adhésion impliquait un management adapté : communication, formation, etc.

Rappelant que M. Edmond Hervé avait insisté sur cet aspect durant les auditions, il a également fait valoir que tous les cas de mutualisation réussie cités avaient donné lieu à une démarche d'accompagnement et avaient mené à une amélioration de la situation financière des personnes concernées. Il en a conclu que la mutualisation, source d'économies à moyen terme, pouvait s'accompagner de dépenses supplémentaires à court terme. Il y a vu un frein majeur, puisque des élus qui s'engageaient dans une telle initiative, même à un stade précoce de leur mandat, pouvaient difficilement, compte tenu du cycle électoral, bénéficier de marges de manœuvre en fin de mandat.

Puis, M. Alain Lambert, rapporteur, a invité les membres de la délégation à soumettre toute idée qui faciliterait, encouragerait, voire contraindrait à la mutualisation. Il a déclaré, à ce propos, n'être pas favorable, à titre personnel, à une mutualisation contrainte, même si cette idée était parfois avancée, et s'est dit convaincu que les débats de ce jour nourriraient utilement les travaux à venir, sur lesquels ses collègues étaient appelés à prendre son relais.

M. Edmond Hervé a vu dans la mutualisation un thème consensuel, mais d'une grande complexité. Il a considéré que toute avancée en la matière supposait un projet, du temps et de la diplomatie.

Il a indiqué à la délégation avoir formulé trois observations auprès de M. Alain Lambert, rapporteur, dont celui-ci avait effectivement tenu compte dans la présentation de son rapport :

- le fait que la mutualisation soit une initiative politique, et non administrative ;

- le fait qu'elle se présente avant tout comme un moyen d'optimiser la dépense publique locale, sa raison d'être première ne consistant pas à réduire celle-ci, mais à la rendre plus efficace ;

- le fait qu'il n'avait jamais été démontré que les collectivités locales avaient, comme on a pu les en accuser, conduit des politiques inflationnistes pour les dépenses publiques. Il a notamment insisté sur l'obligation pour les collectivités de mettre en place de nouvelles structures dans le domaine social, par exemple des services d'insertion ou des missions locales, et jugé impossible de comparer ceux-ci avec les services classiques d'état civil.

M. Edmond Hervé a ensuite mis l'accent, à côté de la recherche d'efficacité, sur l'impératif de sécurité juridique. Il a jugé indispensable de prévenir les risques de contentieux, tant à l'égard des personnels qu'à l'égard des autorités publiques. Sur ce second point, il s'est réjoui de l'initiative prise par M. Alain Lambert, rapporteur, d'organiser des réunions auprès de responsables de la Commission européenne pour éclairer la délégation. Il a approuvé l'interprétation du traité de Lisbonne donnée par le rapporteur, jugeant indispensable que le Gouvernement se situe sur la même longueur d'ondes et se départisse de ses réserves à l'égard du droit communautaire pour accompagner et soutenir les initiatives des autorités locales en matière de mutualisation.

Évoquant le rôle des départements, il a vu dans la solidarité sociale et la solidarité territoriale leurs deux missions fondamentales. Sur ce point, il a jugé que la réforme des services déconcentrés de l'État présentait de graves lacunes

pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui, à l'exception des plus peuplés, n'auront jamais la capacité, indépendamment de la mutualisation, de se doter de certains « services experts » pour jouer leur rôle de maîtrise d'ouvrage. Il a en conséquence estimé que, au nom de la solidarité territoriale, les départements devaient, en liaison avec la région, l'État et les grandes communautés, pouvoir mettre en place des services d'expertise, d'accompagnement et de soutien des petites collectivités, tout particulièrement dans trois domaines : fiscalité et finances, environnement et urbanisme.

M. Edmond Hervé a ensuite mis l'accent sur la réforme des chambres régionales des comptes. Les qualifiant de garants de la sécurité juridique à l'égard des responsables locaux, il a estimé que ceux-ci avaient donc un grand besoin de leurs compétences en matière de contrôle de gestion. Se déclarant attaché à l'évaluation, il a estimé que le souci de développer le rôle des chambres régionales des comptes sur ce point ne saurait se faire aux dépens de leur mission essentielle et fort précieuse de contrôle de gestion. Il a mis en avant le lien entre cette considération et la problématique de la mutualisation, dans la mesure où la suppression de cette mission des chambres régionales des comptes serait inéluctablement compensée par la création de certains services.

M. Bruno Sido a fait part de son expérience de président de conseil général et des initiatives qu'il avait prises à ce titre au niveau de son département. Tout en mettant en garde contre une généralisation hâtive, dans la mesure où il fallait notamment tenir compte des différences de taille et de moyens entre les départements, il a estimé que certains organismes étaient de taille souvent trop réduite pour rendre dans de bonnes conditions tous les services que la population serait en droit d'attendre. Prenant l'exemple des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), il a indiqué que celui de la Haute-Marne n'avait pas de services supports (financiers, ressources humaines, informatique...) suffisamment étoffés au regard des missions qui sont les siennes, alors que le conseil général pourrait fort bien le faire bénéficier de l'expertise dont il dispose. Il a fait part de son intention de déposer, à l'occasion de l'examen du futur projet de loi sur les compétences des collectivités territoriales, des amendements tendant à faciliter la mutualisation des services supports entre les départements et les SDIS, sur le modèle de ce que le Parlement a décidé, sur sa proposition, à propos de l'entretien des véhicules lors du vote de la loi sur les transferts des parcs d'équipement aux départements.

Il a également fait sien l'objectif de sécurité juridique, mis en avant par M. Edmond Hervé. Considérant que la recherche d'économies n'était pas forcément l'ambition première d'une entreprise de mutualisation, il a souligné qu'elle pouvait néanmoins avoir aussi ce résultat, particulièrement appréciable dans le contexte actuel.

M. Bruno Sido a conclu son propos en relevant la grande actualité du sujet de la mutualisation, à laquelle, selon lui, le Gouvernement attache également la plus grande importance.

M. Pierre-Yves Collombat a déploré que la logique de la concurrence figure au cœur de la construction européenne. Il s'est en conséquence interrogé

sur la portée effective de la notion de service non économique d'intérêt général, redoutant une interprétation qui la réduirait quasiment à néant, dans la mesure où toute activité est susceptible d'être qualifiée d'économique. Il a jugé particulièrement difficile, mais nécessaire, de revenir sur le credo de la concurrence afin que la mutualisation contribue à optimiser les dépenses publiques et à apporter des réponses aux collectivités territoriales soumises à de plus en plus d'obligations, par exemple en matière d'ingénierie publique.

Mme Marie-France Beauvils a rejoint M. Edmond Hervé sur la nécessité d'inscrire la mutualisation dans le cadre d'un projet, et sur le fait qu'elle ne saurait être présentée comme un instrument d'économies. L'essentiel, a-t-elle estimé, n'est pas de réduire la dépense publique, mais de répondre efficacement aux besoins de la population en matière de services publics. A cet égard, la mutualisation peut peut-être contribuer à apporter des réponses, mais certainement pas dans tout les cas. Elle a, en conséquence, mis en garde contre la tentation de tout vouloir mutualiser.

Elle a fait part de ses interrogations sur l'approche juridique proposée par le rapport, considérant que le traité de Lisbonne reposait sur une logique fortement concurrentielle et qu'un accord était nécessaire au niveau européen pour revenir sur certains éléments de la « directive services ». Elle a donc émis des doutes sur la possibilité de sécuriser juridiquement la mutualisation par des mesures purement nationales.

M. Alain Lambert, rapporteur, a fait valoir que, au niveau de l'État, de la protection sociale ou des collectivités territoriales, chaque acteur s'efforçait de démontrer son absence de responsabilité dans l'immense déficit des comptes publics. Il en a déduit que les critiques adressées sur l'attitude soi-disant dispendieuse des collectivités territoriales tenaient plus à des considérations d'opportunité qu'à des considérations idéologiques, auxquelles échappait le débat sur la mutualisation. Illustrant son propos par l'impact attendu du vieillissement sur les comptes publics, qu'il a qualifié de considérable, il a considéré que l'accent devait être mis sur sa maîtrise, et non sur sa réduction, jugée impossible. Cette maîtrise de la dépense publique est donc l'enjeu principal de la mutualisation, l'objectif essentiel n'étant pas de faire des économies, mais de maintenir un haut standard de prestations.

A l'appui du point de vue de M. Edmond Hervé sur l'importance du département en tant que cadre de mise en œuvre de la solidarité territoriale, il a considéré que ce rôle conduirait ce niveau de collectivité à engager des moyens supplémentaires pour venir en aide à des collectivités ou intercommunalités dont la taille ne permet pas de garantir un niveau de service attendu par les habitants.

M. Alain Lambert, rapporteur, a également mis l'accent sur l'extrême mobilité qui est aujourd'hui celle des populations, habituées à travailler, à consommer, à vivre, à prendre des loisirs dans des lieux différents. Il y a vu un élément de nature à élargir le champ de responsabilité collective des responsables locaux, à laquelle devait s'adapter le droit en favorisant également une gestion élargie des services. Il a appelé à une adaptation du droit qui, dans le respect des engagements internationaux de la France, faciliterait la gestion par le résultat. Il a estimé que la mise en place de ces outils, à laquelle il avait souhaité inviter la

délégation à réfléchir, était déconnectée de toute considération d'ordre idéologique et guidée avant tout par la recherche de l'efficacité, conformément aux attentes des citoyens.

M. Philippe Dallier a insisté sur les grandes difficultés auxquelles se heurtent ou vont se heurter les collectivités locales, dès lors que l'augmentation de leurs dépenses paraît inéluctable et que leurs recettes risquent de diminuer. Il a vu dans la mutualisation un moyen de réaliser des économies, soulignant que cette notion ne signifiait pas pour autant réduction des dépenses : la réalisation d'économies grâce à la mutualisation peut notamment permettre des redéploiements sur certaines politiques ou aider les collectivités à faire face à des dépenses en augmentation, par exemple dans le domaine social.

Il s'est déclaré conscient de la nécessité d'accompagner les entreprises de mutualisation, en particulier pour prendre en compte les inquiétudes qu'elles peuvent susciter chez les personnels concernés.

Ayant été témoin d'une initiative ambitieuse de mutualisation qui avait été mise en sommeil du fait des incertitudes liées au droit communautaire, il s'est réjoui du travail du rapporteur, qui lui a paru de nature à éclairer fort utilement les décideurs locaux sur la portée réelle des contraintes juridiques.

M. Jacques Mézard a rejoint le rapporteur sur l'évolution très positive de la jurisprudence communautaire au cours des derniers mois.

Il a souligné la diversité des formes susceptibles d'être prises par la mutualisation, considérant, à titre d'illustration, que l'intercommunalité était une manière d'y parvenir, à condition toutefois de respecter les exigences légales, à savoir accompagner tout transfert de compétences du transfert des services correspondants. Il a même estimé que l'intercommunalité devrait être le premier mode de mutualisation.

Évoquant la mutualisation verticale, en particulier au sein d'une intercommunalité, il a estimé que l'on ne pouvait considérer l'EPCI comme étant sous le contrôle des communes et, inversement, qu'il était inconcevable, ne serait-ce que pour des raisons constitutionnelles, de considérer les communes comme étant sous le contrôle de l'EPCI.

M. Jacques Mézard a également fait état du lien très fort entre le débat sur la mutualisation et la réforme des collectivités territoriales. Il a ainsi considéré que la spécialisation des compétences entre les différents niveaux aurait forcément des interactions sur la manière d'appréhender la mutualisation, et appelé le législateur à faire montre de cohérence au moment de ses décisions.

Il a, en outre, estimé que tout ne pouvait être mutualisé et que la mutualisation devait d'abord être conçue comme un outil de meilleure gestion, porteur de prestations améliorées pour les citoyens, en particulier dans les collectivités à faibles moyens.

M. Yves Daudigny a distingué le niveau de l'action publique de celui des moyens de sa mise en œuvre :

- au premier niveau, se pose la question de savoir si l'on admet l'intervention des collectivités locales et de l'État pour la mise en place de

services aux citoyens ou, au contraire, si l'on opte pour une logique de services mis en œuvre par le secteur concurrentiel et par le secteur marchand. Il s'agit d'une question largement idéologique, sur laquelle les avis diffèrent et évoluent difficilement ;

- en revanche, au niveau des moyens permettant de mettre en œuvre une action publique, il ne devrait pas y avoir de tabou, chacun devant être prêt à examiner toute évolution de nature à rendre l'action publique plus efficace. A cet égard, la mutualisation peut être une perspective intéressante, même si elle ne constitue pas une nouveauté, bien des initiatives ayant déjà été prises en ce domaine.

Il a, par ailleurs, souhaité savoir si la réflexion de la délégation porterait également sur la mutualisation des moyens entre une collectivité territoriale et un groupement d'intérêt public (GIP), par exemple entre un département et une maison départementale des personnes handicapées.

M. Edmond Hervé s'est déclaré favorable à la maîtrise de la dépense publique, à condition qu'elle ne soit pas conçue comme un objectif purement arithmétique. Il a par ailleurs insisté sur la nécessité de faire confiance aux élus locaux et de s'en remettre à une mise en œuvre conventionnelle de la mutualisation plutôt que de chercher à tout régir par la loi.

M. Alain Lambert, rapporteur, a approuvé cette observation.

Il a indiqué à M. Yves Daudigny que la question de l'articulation des moyens des collectivités territoriales avec ceux des GIP entrerait dans le cadre de la réflexion confiée à M. Bruno Sido. Il a mis en avant l'importance du rôle d'information et d'éclairage juridique que la délégation pouvait jouer auprès des élus locaux, soulignant que les renseignements qu'elle fournirait aux collectivités territoriales contribueraient à la réputation du Sénat.

M. Pierre-Yves Collombat s'est appuyé sur son expérience de maire pour témoigner de l'existence d'entreprises de mutualisation réussies et a proposé que la délégation fournisse des illustrations concrètes d'initiatives couronnées de succès.

M. Bruno Sido a indiqué que la loi française elle-même, telle qu'elle est actuellement rédigée, constituait souvent un obstacle à la mutualisation et qu'il convenait de l'adapter, à la lumière notamment de la nouvelle donne communautaire.

Réunion de la délégation du mardi 25 mai 2010
Présentation des rapports d'information :
« La mutualisation des moyens dans le cadre intercommunal »
et
« La mutualisation des moyens des conseils généraux »

M. Alain Lambert, président.- Avant de donner la parole à nos trois rapporteurs, je voudrais brièvement vous rendre compte du déplacement que nous avons effectué à Bruxelles, Yves Détraigne, Edmond Hervé et moi-même. C'était le mercredi 5 mai, pour parler de la mutualisation. Nous avons rencontré à cette occasion des représentants :

- de la direction générale « marché intérieur » de la Commission, plus précisément la direction en charge des marchés publics ;
- du service juridique de la Commission ;
- du service juridique du Conseil de l'Union européenne ;
- de la représentation permanente de la France près l'Union européenne.

Nous souhaitons recueillir leur sentiment sur les réflexions que m'avaient inspirées les récentes évolutions du droit communautaire (jurisprudence de la Cour de Justice et entrée en vigueur du Traité de Lisbonne), dont notre délégation avait discuté huit jours auparavant.

Nos interlocuteurs, selon leurs fonctions, se sont montrés plus ou moins larges -ou plus ou moins stricts- sur la portée effective de ces évolutions. Néanmoins, malgré leur diversité, leurs analyses présentent trois dénominateurs communs.

Premièrement, il est vrai que, comme je l'avais déduit, nous pouvons désormais aborder la dialectique mutualisation/droit communautaire au regard des activités concernées : certaines activités peuvent être mutualisées sans encourir les foudres de Bruxelles, y compris lorsque ne sont pas respectées les conditions « traditionnelles » qui, je vous le rappelle, subordonnent les mutualisations entre deux entités à l'exigence d'un contrôle exercé par l'une sur l'autre.

D'où la question que j'avais également soulevée lors de notre réunion : quel est le champ des activités concernées ?

C'est là où nous en arrivons au deuxième dénominateur commun : parmi ces activités, celles qui entrent dans la catégorie des services non économiques d'intérêt général (SNEIG) peuvent, à coup sûr et sans conditions particulières, donner lieu à mutualisation pour la bonne et simple raison qu'elles sont en dehors du champ d'application du droit communautaire.

Le problème, vous l'aurez sans doute deviné, c'est que nos interlocuteurs n'étaient pas vraiment d'accord sur ce qu'il fallait entendre par SNEIG. Pour ceux qui ont la conception la plus restrictive, ne sont concernés que

les services régaliens ou quasiment régaliens. Pour d'autres, je dois dire les plus nombreux, la notion de SNEIG serait relative : selon les circonstances (notamment selon son objet et ses modalités d'organisation ou de fonctionnement), une même activité pourrait être qualifiée ici de service non économique et ailleurs de service économique. Cette conception des SNEIG n'est pas sans rappeler notre distinction entre services publics administratifs et services publics industriels et commerciaux. Il y a donc, dans ce concept, une piste que j'avais soulevée et qu'il convient bel et bien d'explorer. Nos trois rapporteurs nous diront dans un instant ce qu'elle leur a inspiré.

J'en viens enfin au troisième dénominateur commun que nous avons pu déceler parmi nos interlocuteurs : lorsque nous sommes en dehors d'un SNEIG, une activité peut quand même être mutualisée sans méconnaître le droit communautaire, à condition que soient remplies certaines conditions :

- première condition : que cette mutualisation intervienne entre personnes morales de droit public. Cette condition ne nous pose pas de difficulté, puisque notre souci est de faciliter les mutualisations entre les collectivités territoriales ou entre leurs établissements publics ;

- deuxième condition : que cette mutualisation porte sur une activité d'intérêt public. C'est exactement la conclusion à laquelle nous étions arrivés, lorsque nous avons estimé que Lisbonne et la Cour de Justice ouvraient la porte à des mutualisations facilitées pour les services publics, y compris pour ceux qui n'entreraient pas dans la catégorie des SNEIG.

Ces deux conditions étant exigées, et non contestées, certains de nos interlocuteurs nous ont dit qu'il en faudrait une troisième pour que la mutualisation des services publics ayant une dimension économique respecte le droit communautaire : que la mutualisation soit organisée de manière à correspondre à une véritable collaboration, ou coopération, entre les collectivités concernées. Dans l'esprit des tenants de cette condition, la collaboration se distingue de la prestation de service, dans laquelle la collectivité bénéficiaire se contente de participer financièrement, mais non activement, à l'accomplissement de l'activité.

Le fait est que la Cour de Justice nous dit, je cite : « *une autorité publique peut accomplir les tâches d'intérêt public qui lui incombent (...) en collaboration avec d'autres autorités publiques* ». La notion de collaboration est-elle une vraie condition ou une simple clause de style, soulignant le fait que la mutualisation n'a pas forcément besoin de passer par la création d'un organe spécial ?

Les exégètes des arrêts de la Cour de Justice ne sont pas d'accord sur ce point. Est-ce une raison pour ne pas avancer ?

Les plus circonspects nous disent que, dans le doute, il vaut mieux attendre que la Cour précise sa jurisprudence. C'est une conception que je ne partage pas : la Cour a indiscutablement tendu des perches pour développer la mutualisation et il serait totalement irresponsable de notre part, quand on sait tout ce que peut apporter la mutualisation dans le contexte difficile que nous connaissons, de ne pas les saisir.

J'ajoute que je trouve paradoxal que certains fonctionnaires nous disent, d'un côté, « attention à ne pas provoquer de contentieux » et, d'un autre côté, « attendons que la jurisprudence se précise pour savoir jusqu'où on peut aller » : un contentieux, je l'admets, n'est pas très agréable, mais comment espérer développer la jurisprudence s'il n'y en a jamais ?

Pour moi, la jurisprudence est déjà suffisamment claire pour que nous puissions d'ores et déjà faire avancer le dossier de la mutualisation :

- nous savons que l'on peut mutualiser tout ce qui est SNEIG et que cette notion n'est sans doute pas très éloignée de notre notion de service public administratif ;

- nous savons, même en prenant l'interprétation la plus frileuse des récentes évolutions du droit communautaire, que, dès lors qu'il y a une forme de collaboration, des collectivités publiques peuvent recourir à la mutualisation pour accomplir des tâches d'intérêt public, quand bien même ces tâches ne relèveraient pas des SNEIG.

Tout cela est déjà beaucoup. Cela mérite d'être creusé. C'est ce qu'ont fait nos collègues Yves Détraigne, Jacques Mézard et Bruno Sido.

M. Edmond Hervé. - Je me reconnais totalement dans cet exposé. Je pense que nous devons adopter à l'égard de la Cour de Justice l'attitude que nous avons adoptée, en interne, à l'égard du juge administratif. La capacité d'anticipation et de création des collectivités territoriales ainsi que des administrations de l'État a été à l'origine de normes administratives qui reprennent en très grande partie la jurisprudence venant des tribunaux administratifs et du Conseil d'État. Il me semble tout à fait normal que nous ayons, au niveau européen, cette capacité d'anticipation et de création que nous avons eue au niveau national.

M. Yves Détraigne. - Je me suis également tout à fait reconnu dans le compte rendu fait de notre déplacement à Bruxelles. Je partage en outre totalement l'avis d'Edmond Hervé : on risque d'en avoir pour longtemps si on attend que Bruxelles fasse évoluer le droit européen.

Par ailleurs, vous le verrez avec le rapport que Jacques Mézard et moi-même allons vous présenter, nous avons bien noté la parenté entre les SNEIG et les services publics administratifs ; certaines de nos propositions s'en inspireront.

M. Alain Lambert, président.- Je vous propose de procéder à la présentation successive des deux rapports figurant à notre ordre du jour : celui de MM. Yves Détraigne et Jacques Mézard sur la mutualisation dans le cadre intercommunal, et celui de M. Bruno Sido sur la mutualisation des moyens des conseils généraux, puis nous en discuterons globalement.

La délégation procède à la présentation du rapport d'information de MM. Yves Détraigne et Jacques Mézard, rapporteurs, sur la mutualisation dans les intercommunalités.

M. Yves Détraigne, rapporteur. - Pour conduire notre réflexion, Jacques Mézard et moi-même avons repris à notre compte la définition de la mutualisation donnée par Alain Lambert dans son rapport sur la problématique générale : la mutualisation consiste en « *la mise en place, temporaire ou pérenne, d'une logistique commune à deux ou plusieurs personnes morales* ».

Partant de là, nous avons relevé que la mutualisation présentait un évident lien de parenté avec l'intercommunalité, laquelle consiste, elle aussi, mais pas seulement, à mettre en place une logistique commune à des personnes morales.

Mais ce lien de parenté est quelque peu ambigu.

D'un côté, intercommunalité et mutualisation sont indiscutablement liées, au point que nous les qualifions de « notions sœurs ». Nous voulons dire par là que l'intercommunalité se présente comme une forme de mutualisation et même, à nos yeux, comme la forme à privilégier au niveau local.

Néanmoins, d'un autre côté, cette union finit un peu comme celle de la mante religieuse. En effet, l'intercommunalité doit normalement s'accompagner d'un transfert des moyens des communes vers l'EPCI : ces moyens deviennent ceux de l'EPCI, si bien que la question de leur mutualisation ne se pose plus.

En d'autres termes, pour une compétence donnée, l'intercommunalité marque à la fois l'apogée et, dans une certaine mesure, la fin de la mutualisation.

D'où la question : ces deux notions sont-elles rivales, au sens où l'on devrait choisir entre l'une ou l'autre, ou complémentaires ?

Pour Jacques Mézard et moi, il est clairement entendu que la mutualisation et l'intercommunalité doivent être conçues comme des outils complémentaires. Il ne s'agit pas de choisir entre l'une ou l'autre : la mutualisation est appelée à intervenir dans des matières qui ne sont pas (ou pas encore) couvertes par l'intercommunalité.

La mutualisation ne se substitue donc pas à l'intercommunalité : elle l'améliore, elle l'accompagne, elle la prépare.

Toutes deux participent d'ailleurs d'une même philosophie, que vous connaissez parfaitement : toutes deux visent à améliorer les services existants ou, tout simplement, à assurer des services qu'une collectivité n'a pas (ou n'a plus) les moyens d'accomplir seule ; toutes deux contribuent à éviter les doublons ; toutes deux sont aussi des instruments de solidarité et agissent comme des outils de péréquation, puisqu'elles permettent à des communes de bénéficier, grâce à d'autres communes, de services qu'elles ne sont pas en mesure de financer.

Toute notre réflexion a donc été orientée vers l'objectif suivant : développer la mutualisation et l'intercommunalité en assurant leur meilleure complémentarité.

Nous pensons d'abord à la complémentarité sur le plan fonctionnel, laquelle consiste à faire la juste part des choses entre ce qui relève de la mutualisation et ce qui relève du transfert de moyens (et donc de l'intercommunalité). Pour cela, le premier critère à prendre en compte est celui de l'existence ou non d'un transfert de compétences des communes vers l'EPCI : quand ce transfert a été décidé, il doit aboutir aux transferts des moyens correspondants ; quand il n'a pas été décidé, la rationalisation de l'action publique locale passe par la mutualisation.

Mais cette forme de rationalisation peut n'être que temporaire : si le transfert d'une compétence est décidé, la mutualisation doit s'effacer devant le transfert de moyens.

C'est pourquoi la complémentarité que nous recherchons est également une complémentarité dans le temps. En effet, pour les compétences qui dépassent le champ communal, la mutualisation doit aider à préparer ce qui, à nos yeux, constitue l'objectif final, l'idéal à atteindre pourrait-on dire : le transfert pur et simple de moyens à l'EPCI.

Nous nous sommes demandés si, et dans quelle mesure, le corpus juris relatif à la mutualisation dans le cadre intercommunal permettait d'atteindre ce double objectif de complémentarité fonctionnelle et dans le temps.

Notre réponse est clairement non.

En ce qui concerne la complémentarité fonctionnelle, le code général des collectivités territoriales (CGCT) n'édicte aucune règle permettant de savoir quand il y a transfert et quand il y a mutualisation. Certes, le principe est posé selon lequel tout transfert de compétence des communes vers un EPCI s'accompagne du « *transfert du service (...) chargé de sa mise en œuvre* ». Mais, quelques alinéas plus loin, il est dit que l'on peut déroger à ce principe sans autre condition que celle, plutôt obscure, de la bonne organisation des services ;

Le CGCT n'est pas d'une plus grande utilité en ce qui concerne la complémentarité dans le temps. Il ne connaît en effet quasiment que la mutualisation entre un EPCI et des communes ; sauf pour les gardes champêtres et la police municipale en zone rurale, il ignore la mutualisation directe entre communes. Cela signifie qu'il n'y a pas de base juridique pour une mutualisation entre communes qui préparerait un transfert de moyens.

Partant de ce double constat, nous avons orienté notre réflexion sur la manière dont nous pourrions contribuer à mettre le droit en conformité avec notre objectif de complémentarité.

L'exercice n'est pas facile en soi, car on sait que toute entreprise de mutualisation et d'intercommunalité se heurte à des obstacles : obstacles financiers, puisqu'il est très fréquent que, avant de produire ses premiers effets bénéfiques, une mutualisation ou une « intercommunalisation » génère des coûts supplémentaires ; obstacles politiques ou psychologiques, liés par exemple aux craintes, souvent irrationnelles, d'un « impérialisme » de la commune centre.

Mais l'exercice est encore plus compliqué dans le contexte actuel, que Jacques Mézard va maintenant aborder.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Le contexte dans lequel s'inscrit notre réflexion revêt plusieurs dimensions.

Je passerai rapidement sur la première, puisqu'elle a donné lieu à une présentation complète de notre président. Il s'agit bien sûr de la donne communautaire : on sait qu'elle a changé, mais on ne sait pas encore dans quelle mesure.

Néanmoins, au moins un point nous semble certain : la mutualisation dans le cadre intercommunal devrait être regardée par Bruxelles avec un œil plus bienveillant que pour toute autre forme de mutualisation. En effet, par hypothèse, une intercommunalité constitue un cadre de coopération entre des personnes morales de droit public. On peut donc partir du principe que, sauf à apporter la preuve du contraire en fonction de circonstances d'espèce, une mutualisation entre un EPCI et des communes membres répond à la condition de coopération posée par les plus stricts exégètes de la jurisprudence communautaire.

En revanche, il est beaucoup plus difficile de savoir jusqu'où le législateur national peut aller dans son souci d'encourager la mutualisation directe entre communes afin, notamment, de préparer un transfert pur et simple.

Le deuxième élément de contexte compliquant notre tâche concerne la réforme des collectivités territoriales. A l'heure où nous parlons, elle est loin d'être achevée. Pourtant, notre réflexion ne peut être déconnectée de ce dossier.

Cela va sans dire pour les dispositions concernant directement la mutualisation. Je rappelle, par exemple, que le projet de loi que le Sénat a adopté en février ouvre la possibilité de créer des services communs entre un EPCI et des communes membres, y compris pour l'exercice de compétences qui n'ont pas été transférées à l'EPCI. Je rappelle également que notre assemblée avait ajouté un article autorisant les mutualisations conventionnelles entre collectivités territoriales.

Toujours en ce qui concerne la réforme territoriale en cours, nous devons aussi prendre en considération les dispositions prévues en matière d'intercommunalité. Je pense notamment à tout ce qui concerne les métropoles.

Nous ne pouvons évidemment faire abstraction de ces éléments. Mais, étant encore soumis à discussion, ils constituent un cadre mouvant qui ne nous simplifie pas la tâche.

Enfin, la troisième série de facteurs compliquant notre réflexion a trait au contexte financier, sur lequel je m'arrêterai davantage pour souligner ses effets ambivalents sur la mutualisation et l'intercommunalité : d'un côté, ce contexte financier les rend impérieuses ; d'un autre côté, il les rend plus difficiles que jamais.

En ce qui concerne la pression que le contexte financier exerce sur l'objectif d'optimisation des dépenses locales, je ne crois pas utile d'insister sur ce qui a été maintes fois développé : l'effet de ciseaux entre l'évolution attendue des dépenses des collectivités locales et celle des recettes, sur lequel insistait encore, ici même, M. Gilles Carrez, il y a une semaine.

Néanmoins, quand on parle d'effet de ciseaux, on se réfère généralement à une tendance structurelle : on regarde quelles sont les charges et les recettes des collectivités à un instant « t » (en l'occurrence maintenant) et on anticipe leur évolution globale, *mutatis mutandis*, c'est-à-dire en supposant qu'il n'y aura pas de nouvelles charges dans l'avenir.

Or, il est inéluctable que les collectivités territoriales en général, et le bloc communes/intercommunalités en particulier, sont soumis à des pressions qui leur imposeront la création de nouvelles charges. J'en citerai trois exemples.

Premier exemple : la demande des citoyens à des initiatives des élus locaux dans de nombreux domaines. Qu'il s'agisse de mieux préserver l'environnement, de renforcer la sécurité ou de développer les transports locaux (dans un contexte de très forte mobilité de la population dans sa vie quotidienne), les attentes sont nombreuses. Elles représentent un coût potentiel considérable, mais les élus ont le devoir de s'efforcer de les satisfaire.

Deuxième exemple : la nécessité de pallier le désengagement de l'État dans des secteurs de plus en plus nombreux. Mme Jacqueline Gourault évoquait, la semaine dernière, la réduction des effectifs de police nationale ou de gendarmerie dans certaines zones, et soulignait, à très juste titre, qu'elle devait de fait être compensée par le renforcement ou la création de polices municipales.

Je citerai également le cas de l'évaporation de la mission de conseil technique de l'État auprès des collectivités, particulièrement perceptible en matière d'urbanisme : pour faire face à leurs obligations en la matière, les communes sont désormais obligées de recourir à des bureaux d'étude, avec les conséquences que cela implique au niveau de leurs charges. C'est un point sur lequel je souhaitais insister, car on n'a pas mesuré (ou pas voulu mesurer) toute la portée de cette évaporation : qu'advient-il dans certaines communes rurales ou difficiles d'accès, dans lesquelles les bureaux d'étude n'ont pas d'antenne ? Pour elles, l'alternative se présente ainsi : payer les déplacements des experts, avec les coûts que l'on imagine, ou se retrouver purement et simplement dans l'incapacité d'accomplir leurs tâches en matière d'urbanisme.

Troisième et dernier exemple pour démontrer que le contexte financier pousse à un développement de la mutualisation et de l'intercommunalité : l'impératif de péréquation. M. Carrez a insisté là-dessus la semaine dernière. Je vous avais moi-même présenté, avec Rémy Pointereau, un rapport sur ce sujet clef pour la solidarité territoriale. Or, comme vient de le dire Yves Détraigne, la mutualisation ou le transfert de moyens à un niveau intercommunal y contribuent. Ce sont des formes de péréquation peut-être moins palpables que celles réalisées sous forme de dotations, mais néanmoins réelles puisqu'elles consistent à agir solidairement, entre communes, pour que celles qui n'auraient pas les moyens de financer certains services puissent en bénéficier.

Tous ces éléments tenant au contexte financier poussent donc indiscutablement au développement de la mutualisation et de l'intercommunalité.

Mais, parallèlement, ce contexte les rend plus difficiles que jamais, et c'est en cela qu'Yves Détraigne et moi-même le qualifions d'ambivalent.

Tout d'abord, comme on sait, l'État a largement usé de la « carotte budgétaire » pour inciter au développement de l'intercommunalité, en particulier via la dotation globale de fonctionnement. Nous en avons déjà parlé entre nous, lorsque notre président a présenté son rapport sur la problématique générale. Je me souviens notamment que M. Philippe Dallier avait fort opportunément insisté sur ce point. Or, est-il besoin de le dire, la situation des finances publiques au niveau national ne permet plus de procéder ainsi. Le rapport de MM. Carrez et Thenault, comme ceux-ci nous l'avaient indiqué, part d'ailleurs de l'hypothèse que, sur les prochaines années, il n'y aura aucune augmentation des concours de l'État aux collectivités territoriales (dotations, prises en charge des dégrèvements et exonération de la fiscalité locale, FCTVA). Pour encourager la mutualisation, les responsables politiques nationaux sont donc dans l'obligation d'imaginer des dispositifs financièrement neutres pour l'État.

En second lieu, dans le cadre de la suppression de la taxe professionnelle, le Parlement a quasiment sanctifié le niveau des ressources dont disposaient les collectivités en 2009, sans résoudre la question de ce qu'il adviendrait en cas de transfert de charges. Or, qui dit transferts de moyens dit transferts de charges. Le fait que, jusqu'ici, le législateur ait botté en touche sur la question de leur accompagnement ne facilite pas la réflexion sur l'avenir de la mutualisation et de l'intercommunalité.

M. Yves Détraigne, rapporteur. - Dans ce contexte difficile à appréhender, nous avons tout de même pu, M. Jacques Mézard et moi-même, dégager des pistes de nature, nous semble-t-il, à développer la mutualisation dans le cadre intercommunal.

Nous les avons regroupées en trois catégories :

- celles qui tendent à faciliter la mutualisation par la mise en place d'un dispositif juridique sécurisant et responsabilisant,
- une piste qui tend à instituer un dispositif qui soit à la fois incitatif et neutre pour les finances publiques,
- une piste qui tend à créer une sorte d'obligation non pas de résultat, mais de moyen pour encourager le développement de la mutualisation dans le cadre intercommunal.

Je vais, pour ma part, vous présenter la première série de propositions : celles qui tendent à faciliter la mutualisation par la mise en place d'un dispositif juridique sécurisant et responsabilisant. Ces propositions sont au nombre de cinq.

Deux d'entre elles visent à élargir le champ des mutualisations purement conventionnelles, en se fondant sur la distinction entre services publics administratifs (SPA) et services publics industriels et commerciaux (SPIC). Alain Lambert l'a dit tout à l'heure : il y a des similitudes frappantes entre cette distinction, bien connue de notre droit administratif, et celle que fait désormais le droit communautaire entre les SNEIG (services non économiques d'intérêt général) et les SEIG (services économiques d'intérêt général).

Partant de là, nous pensons que les mutualisations conventionnelles des SPA peuvent être autorisées plus facilement, en l'occurrence sans exiger

formellement la condition de coopération entre les collectivités : cette notion est encore floue et, dès lors qu'elle n'est pas nécessaire pour les SPA, il n'est pas souhaitable de prêter le flanc à des difficultés d'interprétation en l'inscrivant noir sur blanc (même si l'on peut penser que, dans les faits, il y aura effectivement coopération entre les collectivités cocontractantes).

En revanche, pour les SPIC, nous pensons qu'il est plus opportun, au regard du droit communautaire, de mentionner expressément l'exigence de coopération. Nous vous proposons même d'aller plus loin en précisant que l'initiative privée doit être défaillante. Pour nous, ce dernier point va sans dire : la création d'un SPIC local suppose la défaillance de l'initiative privée, si bien que, logiquement, la mutualisation de ce SPIC la suppose aussi. Mais nous pensons que, pour la Commission européenne, cela ira mieux en le disant...

Par ailleurs, notre objectif, je le rappelle, est d'assurer la complémentarité entre intercommunalité et mutualisation. Il nous faut donc éviter que des moyens qui auraient été purement et simplement transférés à un EPCI ne le soient finalement pas, car il aura été jugé plus simple de recourir à une mutualisation conventionnelle entre communes membres. C'est pourquoi nous jugeons préférable de restreindre les possibilités de mutualisation conventionnelle aux moyens difficilement transférables, ceux dont les communes auront toujours besoin même en cas de transfert de compétences : les services fonctionnels. Par services fonctionnels, on entend les services supports (ressources humaines, marchés publics, informatique...); si j'emploie une expression plutôt que l'autre, c'est parce que la commission des Lois de l'Assemblée nationale va proposer, dans le projet de réforme des collectivités territoriales, de consacrer la notion de services fonctionnels, qu'elle définit ainsi : « *des services administratifs ou techniques concourant à l'exercice des compétences des collectivités intéressées sans être directement rattachés aux dites compétences* ». La définition est sans doute perfectible, mais l'expression, elle, pourrait être prochainement consacrée par le législateur ; alors, pour l'heure, il vaut mieux s'en servir plutôt que de reprendre une autre expression qui pourrait ajouter de la confusion à un débat déjà complexe.

Au final, nos deux premières propositions se présentent comme suit :

Proposition n° 1 : autoriser les mutualisations conventionnelles des services fonctionnels entre personnes morales de droit public pour la satisfaction spécifique de besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial.

Proposition n° 2 : autoriser les mutualisations conventionnelles des services fonctionnels entre personnes morales de droit public pour la satisfaction spécifique de besoins d'intérêt général ayant un caractère industriel ou commercial à condition, d'une part, que l'initiative privée soit défaillante et, d'autre part, que ces mutualisations consistent en de véritables coopérations entre les cocontractants.

Toujours pour renforcer la sécurité des mutualisations, nous vous proposons ensuite de permettre aux communes membres d'un même EPCI d'avoir des agents communs pour l'exercice de leurs missions de service public dont la compétence n'a pas été transférée à l'EPCI (proposition n°3) et de prévoir le

même dispositif pour l'achat de biens (proposition n°4). J'insiste sur le fait que cela ne concerne que des missions qui n'ont pas été transférées à l'EPCI car, encore une fois, nous voulons une mutualisation qui complète le transfert de moyens et non qui s'y superpose.

Je précise, pour ceux que cela pourrait surprendre, que nous avons souhaité formuler deux propositions différentes pour les personnels et pour les biens parce que, si elles étaient retenues, elles devraient sans doute (c'est en tout cas ce que nous souhaitons avec Jacques Mézard) donner lieu à des dispositifs juridiques différents : par exemple, il pourrait être prévu que le recrutement d'agents communs donne lieu à une consultation des comités techniques paritaires, alors qu'une consultation systématique s'impose avec beaucoup moins d'évidence pour la mutualisation de biens.

Enfin, notre cinquième proposition nous a paru relever du domaine de l'évidence, à tel point que nous nous sommes demandé pourquoi personne ne l'avait encore avancée : saisir nos partenaires européens de l'édiction d'une règle « *de minimis* » en-deçà de laquelle une mutualisation serait dispensée des règles communautaires.

L'article 106 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne autorise à déroger aux règles des traités pour des SEIG (puisque, je le rappelle, les SNEIG sont exclus de ces règles) dès lors que « *cela n'entrave pas le développement des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt de l'Union* ». La question se pose donc de savoir si, à l'instar de ce qui est prévu dans le domaine de la concurrence, les mutualisations de SEIG, dès lors qu'elles portent sur des montants modestes, ne pourraient bénéficier de cette possibilité de dérogation. A titre de comparaison, rappelons que, dans le domaine de la concurrence, sont exonérées les aides d'État dont les montants n'excèdent pas 200 000 € sur trois ans. Le fait que, dans le domaine de la mutualisation, ne soient concernés que des services publics devrait permettre, si cette voie était explorée, d'envisager un seuil supérieur.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - J'aborde maintenant la piste financière.

Je le répète : nous avons écarté la solution, parfois émise, consistant à encourager la mutualisation par un abondement des dotations de l'État. Notre souci étant de réfléchir à un dispositif neutre pour celui-ci, il fallait envisager que, si abondement il y avait, celui-ci soit compensé à due concurrence, soit par des remboursements, soit par des réductions.

La piste d'un abondement donnant ensuite lieu à remboursement était intellectuellement intéressante si l'on part du principe qu'une mutualisation est coûteuse à court terme, mais génère des économies à moyen terme : pourquoi, alors, ne pas lui donner une impulsion par un prêt de l'État, à un taux correspondant juste à l'inflation, avec un remboursement intervenant lorsque les bénéfices se font sentir ? Nous ne vous le proposons pas pour diverses raisons, à commencer par le problème de trésorerie que cela poserait à l'État dans une période qui y est peu propice. En outre, nous pensons qu'il vaut mieux ne pas brouiller les choses en autorisant les collectivités à emprunter pour couvrir ce qui correspondrait peu ou prou à des frais de fonctionnement : l'emprunt doit être

clairement réservé aux dépenses d'investissement (quand bien même une mutualisation, dans une large mesure, serait une forme d'investissement...).

Nous avons donc écarté la piste de l'abondement des dotations compensé par des remboursements ultérieurs.

En revanche, nous pensons que la piste de l'abondement compensé par des réductions mérite d'être creusée. C'est pourquoi nous vous proposons un système de bonus/malus. Pour cela, nous reprenons à notre compte l'idée qu'avait émise Philippe Dallier dès 2006, consistant à créer un coefficient d'intégration fonctionnelle, sur le modèle du coefficient d'intégration fiscale. Les intercommunalités qui auraient un coefficient d'intégration fonctionnelle supérieur à la moyenne bénéficieraient d'un abondement de leur DGF ; celles qui auraient un coefficient inférieur verraient leur dotation diminuer.

La mise en œuvre de ce « CIF Dallier » suppose cependant de résoudre deux points.

Il convient d'abord, de définir des critères objectifs pour mesurer le degré de mutualisation. De même que le coefficient d'intégration fiscale mesure le rapport entre des ressources, le coefficient d'intégration fonctionnelle devrait mesurer le rapport entre des moyens. Nous pensons donc que ces moyens, qui se rapportent pour l'essentiel à des personnels, pourraient être évalués de manière objective en se référant au temps de travail de ceux-ci.

Seconde difficulté à résoudre : il faut pouvoir comparer ce qui est comparable. Tous les moyens en personnels ne peuvent donc être pris en compte, car certaines collectivités ont besoin de personnels que d'autres n'ont pas (surveillance des plages, par exemple). C'est la raison pour laquelle nous vous proposons que, tout au moins dans un premier temps, le coefficient d'intégration fonctionnelle soit calculé par la prise en compte des seuls services fonctionnels (puisque de tels services, eux, sont présents dans toutes les collectivités). Le coefficient d'intégration fonctionnelle serait donc le produit du rapport entre :

- d'une part, le nombre d'emplois affectés aux services fonctionnels, en équivalents temps plein, ayant donné lieu à mutualisation ;

- d'autre part, le total des emplois, en équivalents temps plein, des effectifs des services fonctionnels employés par les communes membres et l'EPCI.

Enfin, notre septième et ultime proposition consiste à ce que les acteurs locaux soient conduits à se rencontrer régulièrement pour échanger leurs points de vue sur les possibilités d'optimisation des dépenses dans le cadre intercommunal. Cette idée a été développée devant nous par l'Association des directeurs généraux des communautés de France qui a plaidé pour « *l'adoption systématique, dans chacune des communautés, d'un schéma directeur de mutualisation des services communaux et intercommunaux* ». Elle vient d'être reprise par la commission des lois de l'Assemblée nationale, qui a prévu d'imposer ce schéma après chaque renouvellement municipal. Personnellement, Yves Détraigne et moi-même aimerions aller un peu plus loin. Nous vous proposons donc que l'examen d'un schéma de mutualisation des services soit plus

fréquent et soit inscrit dans un débat plus large sur le projet communautaire, par exemple sous la forme d'un débat annuel d'orientation budgétaire.

*

La délégation procède à la présentation du rapport d'information de M. Bruno Sido, rapporteur, sur la mutualisation des moyens des conseils généraux.

M. Bruno Sido, rapporteur. - La délégation m'a confié la réflexion portant sur la mutualisation des moyens des conseils généraux, qui complète les réflexions engagées par notre Président, M. Alain Lambert, sur la problématique générale de la mutualisation, d'une part, et celles de nos collègues Yves Détraigne et Jacques Mézard, sur la mutualisation au niveau des intercommunalités, d'autre part.

Pourquoi aborder la question de la mutualisation des moyens au niveau des conseils généraux et que peut apporter, à ces collectivités, une telle démarche ?

Tout d'abord, la question de la mutualisation se pose pour tous les niveaux de collectivités, et pas seulement pour les départements. Mais compte tenu des difficultés financières actuelles que connaissent les conseils généraux, il s'avère indispensable de se saisir de cette thématique, comme l'a d'ailleurs fait M. Pierre Jamet, dans son rapport consacré aux finances départementales et dont il a remis ses conclusions au Premier ministre, le 22 avril dernier.

Entendons-nous bien, il ne s'agit pas d'affirmer que la mutualisation résoudra les difficultés financières des départements, mais plutôt qu'elle constitue un outil leur permettant de continuer à proposer des services publics de qualité à nos concitoyens, dans un contexte de raréfaction des ressources.

Ainsi, selon moi, la mutualisation des moyens des conseils généraux peut se justifier par la situation financière délicate que connaissent actuellement les départements. Le diagnostic a été présenté par M. Jamet, repris par MM. Gilles Carrez et Michel Thenault, dans le cadre de leur mission consacrée à la maîtrise de la dépense locale, ainsi que par la Cour des comptes. Je ne crois pas utile d'y revenir, mon rapport décrit dans le détail l'effet de ciseaux auxquels les départements sont soumis entre, d'une part, une diminution, ou un moindre dynamisme, de certaines de leurs ressources, fiscales et budgétaires, et, d'autre part, une forte croissance de leurs charges sociales.

J'insisterai simplement sur un point : malgré la dégradation de leur situation budgétaire, les départements mettent en place un certain nombre de politiques visant à renforcer leur image d'échelon de la solidarité territoriale. On peut citer l'exemple des maisons territoriales des conseils généraux, qui s'apparentent à une déconcentration des services du département, destinées à fournir aux habitants des territoires ruraux les informations et les services dont ils ont besoin. La politique de solidarité territoriale des conseils généraux passe également par la création d'organismes, qualifiés de « satellites » car la majorité

de leurs ressources est issue de subventions départementales. Il en est ainsi du comité départemental de tourisme, qui apparaît comme étant le « bras armé technique » du département en matière touristique, ou du comité d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE), dont la mission principale vise à promouvoir la qualité architecturale, urbaine et paysagère du département et à conseiller les collectivités territoriales ou les particuliers sur leurs projets d'urbanisme et d'architecture. Enfin, citons pour mémoire les actions menées par les départements dans les territoires ruraux en raison du désengagement de l'État, en matière d'ingénierie publique par exemple, ce qui fera l'objet d'un rapport de la part de notre collègue M. Yves Daudigny.

En revanche, on constate toujours l'existence de certains services déconcentrés dans les domaines de compétences, notamment sociales, qui pourtant ont fait l'objet de transferts de compétences, ce qui témoigne de relations complexes et peu rationnelles entre les départements et l'État.

Ainsi, le contexte financier actuel et l'action du département comme échelon de la solidarité territoriale nous invitent plus que jamais à rechercher des outils permettant l'optimisation des ressources et des services.

Je le répète, il ne s'agit pas de considérer la mutualisation comme le moyen qui permettra aux conseils généraux de faire face à la dégradation de leur situation budgétaire mais l'outil qui leur permet de continuer à assumer les compétences qui pourraient être menacées par la poursuite de l'évolution défavorable de leurs finances.

Plusieurs départements ont mis en place, depuis quelques années, de telles démarches, et il m'a semblé intéressant d'en présenter quelques unes dans le rapport, pour ensuite formuler des pistes de propositions.

Je ne suis pas exhaustif dans les exemples présentés. Je tiens donc à présenter mes excuses à tous ceux qui ne seraient pas cités. Ainsi, les départements de l'Eure, de la Seine-Maritime et la région Haute-Normandie ont mis en place un portail informatique commun de gestion des techniciens ouvriers de services (TOS), le 276, contraction des numéros de départements de l'Eure et de la Seine-Maritime. Le principe est que chaque collectivité territoriale concernée prend en charge un aspect de la gestion des TOS : ainsi, la Seine-Maritime s'occupe-t-elle du recrutement et de la mobilité, l'action sociale est gérée par l'Eure tandis que la région Haute-Normandie s'est vue confiée la formation. Ce portail est destiné à faciliter le recrutement d'agents non titulaires pour exercer à la fois dans les collèges et les lycées.

Un autre exemple est celui de la mise en place d'un dispositif commun d'information des usagers des transports en commun et d'aide à la recherche d'itinéraires, appelé Multitud, par les conseils généraux de l'Ain, de l'Isère, de la Loire et du Rhône, en collaboration avec la région et plusieurs groupements de communes.

D'autres départements ont mis en place des démarches de mutualisation avec leur SDIS. C'est le cas du conseil général de la Manche, qui a mis à disposition certains de ses agents pour assurer la gestion des bâtiments appartenant au SDIS. Le département de la Sarthe a, quant à lui, favorisé avec les

départements voisins la mutualisation d'équipements de formation entre son SDIS et les SDIS des départements voisins. Enfin, citons pour mémoire la démarche engagée par le département du Rhône, qui vise à mutualiser l'entretien des véhicules entre le SDIS et le parc départemental de l'Équipement. Cette démarche repose sur la disposition législative que j'ai très modestement fait adopter dans le cadre de la loi relative au transfert aux départements des parcs de l'Équipement, afin que les conseils généraux puissent apporter aux SDIS leur aide en assurant pour leur compte, et à leur demande, l'entretien de leurs moyens matériels.

Ces différentes expériences démontrent que les départements ont mis en place un certain nombre de démarches de mutualisation, dans le souci de renforcer l'efficacité de leurs politiques publiques. Mais les contributions écrites que j'ai reçu de la part de certains départements reflètent le souci de disposer d'outils juridiques plus adaptés à ce type de démarches. C'est la raison pour laquelle je propose à la sagesse de notre délégation les propositions suivantes.

Trois d'entre elles sont communes au rapport de nos collègues Jacques Mézard et Yves Détraigne, témoignant ainsi que la mutualisation est une démarche qui concerne l'ensemble des collectivités territoriales. Il s'agit :

- d'autoriser les mutualisations conventionnelles des services fonctionnels entre personnes morales de droit public pour la satisfaction spécifique de besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel et commercial ;

- d'autoriser les mutualisations conventionnelles des services fonctionnels entre personnes morales de droit public pour la satisfaction spécifique de besoins d'intérêt général ayant un caractère industriel ou commercial, à condition, d'une part, que l'initiative privée soit défaillante et, d'autre part, que ces mutualisations consistent en de véritables coopérations entre les cocontractants ;

- de saisir nos partenaires européens de la possibilité d'édicter une règle « *de minimis* » applicable à la mutualisation des moyens destinés à accomplir des services économiques d'intérêt général.

Je ne reviens pas sur ces propositions qui viennent d'être présentées.

Voici maintenant les trois autres propositions concernant plus spécifiquement les départements et que je souhaiterais soumettre à votre sagacité.

La première proposition vise à autoriser la voie conventionnelle entre les services des conseils généraux et de sécurité sociale qui pourraient partager les locaux des maisons territoriales départementales, lorsqu'elles existent, avec des clauses précisant les conditions de participation financière de ces services à la gestion bâtiminaire des lieux. Les usagers vivant en milieu rural pourraient ainsi entrer plus facilement en relation avec certains services publics, notamment les caisses d'assurance maladie ou d'allocations familiales, et éventuellement le Pôle emploi. Pour les départements ayant mis en place des maisons du département sur leur territoire, ces lieux pourraient servir à la mutualisation de ces différents services.

Ma deuxième proposition consiste à développer le recours à la formule de groupements d'achats entre les conseils généraux, avec leurs SDIS et entre leurs SDIS, afin de bénéficier de tarifs préférentiels, avec la possibilité, pour les conseils généraux, de moduler leur subvention aux SDIS en fonction de l'acceptation ou non de ces derniers à recourir à une telle formule juridique. Les départements supportant seuls toute augmentation du budget des SDIS, cette proposition permettrait à ces derniers de bénéficier d'économies d'échelle, par l'achat en commun avec le département pour répondre à certains de leurs besoins.

Enfin, je propose de prévoir, au sein des conventions annuelles ou pluriannuelles signées par le conseil général avec l'ensemble de ses satellites, des clauses incitant ces derniers à se regrouper en association à travers, par exemple, la modulation des subventions départementales à ces organismes. Il s'agit ici de mettre en place une structure qui permette de fédérer ces différents organismes, afin de renforcer la cohérence des différentes politiques publiques mises en œuvre par ces derniers au nom du département.

M. Alain Lambert, président. – Je souhaite remercier les rapporteurs pour leur travail approfondi. La discussion est ouverte.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je m'interroge sur la pertinence de la clause de défaillance de l'initiative privée figurant dans la deuxième proposition des rapporteurs. Sa mention ne risque-t-elle pas d'être contreproductive dans notre démarche à l'égard de la Commission européenne ? En outre, qui appréciera la carence ? Je crains qu'il n'y ait toujours un prestataire privé pour contester le constat de défaillance.

Par ailleurs, j'estime que, si l'on veut favoriser la mutualisation, il faut privilégier des formules juridiques simples, comme les conventions, au détriment de solutions plus compliquées, telles que le coefficient d'intégration fonctionnel. Offrir un meilleur service en dépensant moins est un objectif qui, en soi, mérite d'être poursuivi, indépendamment des dotations budgétaires qui pourraient accompagner les efforts de mutualisation.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Pour répondre à la première question de Pierre-Yves Collombat, je préciserai que, dans notre rapport, nous citons en annexe divers exemples de mutualisation existant en dehors de tout texte.

Le déplacement à Bruxelles nous a permis de constater que l'article 34 bis A ne recueillait pas l'aval de la Commission européenne. A cet égard, la clause de défaillance de l'initiative privée est une précaution, étant entendu qu'en vertu de la règle *de minimis*, que nous proposons parallèlement, elle ne jouerait de toute façon pas en deçà d'un certain seuil.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – S'agissant de la deuxième question posée par notre collègue Pierre-Yves Collombat, je répondrai qu'il nous faut bien proposer des solutions pour inciter à la mutualisation. Il n'en existe pas beaucoup, car la mutualisation n'est pas une démarche facile.

Je précise que si nous avons, entre autres pistes, retenu le CIF, c'est parce qu'il serait le moyen d'apporter un concours aux collectivités jouant le jeu de la mutualisation, sans avoir à recourir à d'hypothétiques abondements de l'État.

M. Edmond Hervé. – Favoriser la mutualisation est une absolue nécessité. Nous en sommes tous convaincus. Je suis toutefois surpris que vous n'ayez pas rappelé certains principes constitutionnels, et en particulier le principe de libre administration. La technique contractuelle n'est qu'une application de ce principe. Certes, sa mise en œuvre est limitée par le code des marchés publics. De toute façon, nous aurons toujours sur ce point des divergences d'ordre culturel avec les fonctionnaires de la Commission européenne.

En ce qui concerne les relations entre les conseils généraux et la sécurité sociale, aucune disposition du droit français ne s'oppose à votre proposition de coopération.

Je souhaite toutefois vous mettre en garde contre la tentation « cartésienne » de procéder en listant les critères et les principes : entrer trop dans le détail serait le meilleur moyen d'entretenir le contentieux.

J'estime qu'il appartient à la délégation de convaincre les autorités françaises. Les possibilités d'avancer existent, et il en va de la courtoisie que nous devons à l'État.

Enfin, je ne crois pas au développement d'une intercommunalité effective si l'on ne crée pas, au niveau départemental, des services juridiques compétents d'expertise qui apporteraient aux responsables intercommunaux la meilleure sécurité juridique possible, en particulier sur le plan de la responsabilité pénale, en matière d'environnement ou d'urbanisme.

M. Jean-Michel Baylet. – Je souscris à votre volonté de rechercher la mutualisation la plus large possible.

Je souhaite revenir sur les « satellites » évoqués par notre collègue Bruno Sido. Ils avaient, à l'époque, été créés pour s'affranchir de la tutelle préfectorale. Ils ont acquis une grande autonomie, en matière notamment de recrutement, de politique salariale ou de droit du travail. Le motif était que l'État apportait sa contribution. Aujourd'hui, l'État a cessé de les subventionner et ils n'en sont que plus coûteux.

J'estime que dans notre recherche de rationalisation, et dans un contexte de moyens financiers très limités, la question de la pertinence de conserver ces satellites mérite d'être posée. Cela aurait l'avantage d'éliminer les doublons. Il serait notamment souhaitable de réfléchir à leur intégration au sein des services du conseil général. Dans mon département de Tarn-et-Garonne, cela a été fait, pour la plus grande satisfaction de la population.

M. Alain Lambert, président. – Je tiens à remercier Edmond Hervé de nous avoir suggéré d'ajouter, parmi nos arguments, le principe constitutionnel de la libre administration.

Aujourd'hui commence à l'Assemblée nationale l'examen du projet de loi de réforme territoriale. La Commission européenne nous a assuré que l'article 34 bis A, dans sa rédaction originelle, ferait encourir à la France une procédure d'infraction. Le rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale semble l'avoir compris, qui, sur la très vive recommandation de la DGCL, a opté pour une rédaction plus accommodante.

Il doit ressortir de nos travaux que la délégation est très attachée à favoriser la mutualisation entre communes. Nous devons, sur ce point, forcer la main de la DGCL, et faire preuve d'audace rédactionnelle.

M. Bruno Sido, rapporteur. – Pour répondre à notre collègue Edmond Hervé, s'il est vrai que rien n'interdit aux conseils généraux et à la sécurité sociale de travailler ensemble, nous avons pu constater qu'en pratique, cela ne se faisait pas. Il nous appartient d'initier ce rapprochement. En creux, je rappelle que l'État, à rebours du principe de libre administration, a imposé aux conseils généraux de travailler avec la CAF sur le dossier du RMI.

S'agissant des « satellites », je suis complètement d'accord avec notre collègue Jean-Michel Baylet. Je propose d'ajouter, dans le rapport, que le statut des SDIS est pour le moment resté au milieu du gué et qu'il doit impérativement être tranché.

M. Alain Lambert, président.- Je vous propose de rajouter, dans le rapport de notre collègue M. Bruno Sido, un paragraphe traitant de la gouvernance des SDIS. Il s'agit d'un sujet sensible, sur lequel l'attention du Gouvernement doit être attirée, puisque la situation actuelle ne favorise pas une gestion optimisée des SDIS.

Ce paragraphe supplémentaire permettrait de développer la position du rapporteur sur la nécessité de réintégrer l'ensemble des « satellites » au sein des services départementaux, mais ne se traduirait pas par une proposition normative. En effet, la création de ces organismes illustre le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales.

M. Jean-Michel Baylet.- Les satellites départementaux sont des organisations coûteuses pour les conseils généraux. Ils bénéficient d'une certaine indépendance vis-à-vis du département, leurs personnels jouissent de statuts exorbitants par rapport à ceux de la fonction publique territoriale et leur action peut être similaire à celle de nos services. Et ils n'hésitent pas à avoir recours aux conseils généraux pour financer des recrutements coûteux de personnels, en demandant une augmentation de leur subvention départementale.

M. Bruno Sido, rapporteur.- Je souhaiterais attirer votre attention sur un problème qui n'est pas toujours bien appréhendé par les élus : celui de la gestion de fait. Pour faire face à ce problème, j'ai refusé de présider un certain nombre d'organismes, à l'exception du SDIS de mon département. En effet, l'appréciation par les juges administratifs de la gestion de fait est de plus en plus pointue et sourcilleuse. C'est une des raisons qui justifient la réintégration de l'ensemble de ces satellites au sein des services des conseils généraux.

M. Alain Lambert, président.- Je souhaiterais soumettre à la sagacité de nos deux autres rapporteurs, MM. Yves Détraigne et Jacques Mézard, la suppression de la mention de la constatation de carence de l'initiative privée, pour la proposition n° 2.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Je suis favorable à cette suppression, que j'avais déjà proposée au moment de la rédaction du rapport, car je suis réfractaire à l'idée de la carence de l'initiative privée.

J'en profite pour formuler une observation, suite aux propos de notre collègue M. Jean-Michel Baylet. L'existence de satellites n'est pas propre aux départements, mais concerne également les communes et les intercommunalités. La création de ces structures résulte avant tout de notre fait car elle représente une solution de facilité et de pouvoir. Par conséquent, une observation sur cette question ne doit pas être limitée aux seuls départements.

M. Yves Détraigne, rapporteur. - Je suis également favorable à la suppression de la condition de carence de l'initiative privée.

Je souhaite tout de même préciser qu'il existe aujourd'hui un certain nombre de démarches de mutualisation sans base législative. Or, l'objectif de notre rapport est d'encourager la mutualisation et de lui assurer une certaine sécurité juridique. Les contentieux avec Bruxelles nous permettront de faire avancer les choses en la matière. Mais sans doute faut-il avancer plus hardiment d'où la précision de la carence de l'initiative privée. Par ailleurs, la suppression de cette condition entraîne la disparition de la règle « *de minimis* » que nous avons proposée.

M. Alain Lambert, président.- Je suis convaincu que le maintien de cette clause conduirait le juge administratif national, dans le cadre de son contrôle de légalité, à empêcher toute démarche de mutualisation. Il ne faut pas se limiter vis-à-vis de la commission européenne et se pénaliser en droit interne.

Ensuite, acceptez-vous le maintien de la rédaction actuelle de l'article 34 bis A du projet de loi n° 60 ?

La délégation est favorable au maintien de l'actuelle rédaction de l'article 34 bis A du projet de loi n° 60 de réforme des collectivités territoriales.

Je souhaiterais formuler une proposition sur le rapport consacré à la mutualisation des moyens des conseils généraux. Les propositions n° 1 et 2, communes aux deux rapports, autorisent, sous certaines conditions, les mutualisations purement conventionnelles pour les services fonctionnels. Je crois que nous pourrions être un peu plus ambitieux pour ce qui concerne les départements. En effet, pour ceux-ci (et pour les régions également), le problème de la mutualisation ne se pose pas tout à fait dans les mêmes termes que pour les communes :

- la mutualisation entre communes doit être, je pense, circonscrite de manière à ne pas concurrencer l'intercommunalité car, chaque fois qu'on le peut, le transfert de moyens doit être encouragé ;

- en revanche, au niveau des départements, comme des régions, il n'y a pas de risque de concurrencer un cadre correspondant à l'intercommunalité, puisqu'il n'existe pas. Je pense donc que nous pourrions scinder les propositions 1 et 2 : la référence aux services fonctionnels concernerait les seules communes ; pour les mutualisations des moyens des autres collectivités, il n'y aurait pas cette restriction.

Je souhaiterais féliciter nos trois rapporteurs pour le travail de grande qualité qu'ils ont accompli, travail qui fera l'objet d'un examen attentif de la part

de la commission des lois de l'Assemblée nationale. Les députés sont en effet en attente de nos travaux sur la question, dans le cadre de la discussion du projet de loi n° 60 de réforme des collectivités territoriales. Il était important que nous puissions débattre aujourd'hui de ce sujet et de dégager des propositions consensuelles.

M. Claude Jeannerot. - Je souhaiterais apporter un complément. Je partage pleinement, en tant que président de conseil général, la proposition de notre collègue, M. Jean-Michel Baylet : il est urgent et nécessaire d'apprécier l'existence de ces satellites, dans un souci de mutualisation et d'optimisation.

Mais ces satellites n'ont pas toujours été créés pour échapper à la tutelle préfectorale : ils l'ont également été pour répondre à des services que le conseil général seul ne pouvait assumer. J'ai créé au sein de mon département un comité départemental de tourisme, afin de pouvoir associer l'ensemble des partenaires touristiques au sein d'une même structure, d'une part, et de permettre une commercialisation de l'offre touristique, d'autre part. Par conséquent, nous devons nuancer l'idée selon laquelle il faut apprécier l'existence de l'ensemble des satellites départementaux ; selon moi, cette appréciation doit se faire au cas par cas et non de façon systématique.

M. Jean-Michel Baylet. - Mon propos ne concernait pas les CDT. En son temps, j'avais proposé au Parlement l'adoption d'une loi, d'ailleurs votée à l'unanimité, afin de donner une reconnaissance légale au comité départemental de tourisme, au même titre que le SDIS.

Je précise enfin que, dans mon département, j'ai transformé mon CDT en agence départementale, afin de regrouper ce dernier et ses propres satellites, ce qui m'a permis de réduire de moitié le nombre de collaborateurs de cette structure.

M. Alain Lambert, président. - Nous partageons tous le constat de M. Jean-Michel Baylet. Cependant, nous ne pouvons le formuler sous forme de règle, ce qui d'ailleurs n'a pas été proposé comme tel. L'idée pourrait être présentée sous la forme d'une constatation du rapporteur, en s'inspirant des formules utilisées par la Cour des comptes lorsqu'elle aborde la question de la multiplication des opérateurs de l'État, et de la perte de contrôle de ce dernier vis-à-vis de ces structures.

**ANNEXE III -
AUDITION DE MM. GILLES CARREZ
ET MICHEL THENAULT, CO-PRÉSIDENTS DU GROUPE
DE TRAVAIL SUR LA MAÎTRISE DES DÉPENSES LOCALES**

Réunion de la délégation du mardi 18 mai 2010

Sous la présidence de M. Alain Lambert, président, la délégation procède à l'audition de MM. Gilles Carrez et Michel Thenault, co-présidents du groupe de travail sur la maîtrise des dépenses locales.

M. Alain Lambert, président. - Vous connaissez tous nos invités.

Vous savez que M. Michel Thenault est un membre éminent du Conseil d'État et qu'il assumait, entre autres fonctions essentielles pour nous, celles de directeur général des collectivités locales (fonctions qui, à elles seules, lui valent d'être un habitué des auditions du Sénat).

Vous savez également que M. Gilles Carrez, député du Val-de-Marne, est le rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, ainsi que le président du comité des finances locales.

C'est en leur qualité de co-présidents du groupe de travail sur la maîtrise des dépenses locales que nous les recevons aujourd'hui.

Je rappelle que ce groupe de travail a été installé par Éric Woerth le 9 mars dernier, à l'époque où il était encore le ministre en charge des comptes publics. J'indique également que j'ai l'honneur d'en faire partie, ainsi que Thierry Carcenac, le président de la commission consultative d'évaluation des charges, que nous avons reçu, ici-même, il y a deux semaines.

Les réflexions de ce groupe sont d'ailleurs directement liées à celles que nous conduisons au sein de notre délégation.

Je pense d'abord, bien entendu, à la question de la mutualisation des moyens des collectivités territoriales : j'ai présenté, le 27 avril, la problématique générale, notamment au regard du droit communautaire, et nous examinerons la semaine prochaine deux rapports thématiques : l'un sur la mutualisation dans le cadre intercommunal, dont sont chargés MM. Yves Détraigne et Jacques Mézard ; l'autre sur la mutualisation des moyens des départements, dont le rapporteur est M. Bruno Sido.

Je pense aussi aux réflexions de nos collègues Roland du Luart et Yves Krattinger, sur les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales, et à celles d'Yves Daudigny, sur l'ingénierie publique, dont les fruits nous seront présentés courant juin.

Je pense enfin – et je m'arrêterai là – au débat en séance publique, inscrit à l'ordre du jour du 17 juin à la demande de notre délégation et qui portera sur l'optimisation des dépenses des collectivités territoriales.

C'est un double honneur que nous font aujourd'hui MM. Michel Thenault et Gilles Carrez : d'abord, en nous consacrant une part de leur temps dans un agenda que je sais fort chargé, surtout à 48 heures de la remise du rapport de leur groupe de travail ; ensuite, parce que l'imminence de la publication de leur rapport va nous permettre, je n'en doute pas, de disposer, sinon de scoops, du moins d'informations que je qualifierai à la fois d'une grande fraîcheur et d'une brûlante actualité.

Je rappelle enfin – je vous l'avais indiqué à l'issue de notre dernière réunion – qu'il a été entendu avec MM. Carrez et Thenault que nous laisserions le plus de place possible au jeu des questions-réponses.

Je leur cède néanmoins bien volontiers la parole pour quelques propos introductifs.

M. Gilles Carrez. - Notre réunion d'aujourd'hui tombe à point nommé puisque nous mettons la dernière main au rapport.

Notre groupe de travail, qui tiendra son ultime réunion demain, a travaillé dans un climat que nous avons tout fait pour rendre consensuel. Vous vous souvenez que certaines associations d'élus, en l'occurrence celles représentant les régions et les départements, n'avaient pas souhaité prendre part à la première conférence sur les déficits. En revanche, au sein du groupe de travail que M. Thenault et moi-même présidons, toutes les associations ont participé, et elles l'ont fait très activement.

Nous nous sommes efforcés de dresser un état des lieux aussi complet que possible. Nous l'avons abordé sous l'angle des dépenses, ce qui nous a d'abord conduits à un constat d'accord sur l'analyse historique. J'insiste sur ce point car, jusqu'à présent, il était sujet à des différends. Il ressort de notre état des lieux que, depuis 1983, la part des dépenses des départements dans le PIB, à compétences constantes (c'est-à-dire en dehors des transferts de décentralisation), ne s'est pas accrue. Il en va de même, à un très faible pourcentage de PIB près, pour les dépenses des régions.

En revanche, en ce qui concerne l'ensemble communes/intercommunalités, il y a eu une augmentation assez sensible et c'est cela qui explique que, à compétences constantes, la part des dépenses locales dans le PIB ait augmenté d'un peu plus d'un point. Cette évolution résulte d'une hausse significative entre 1983 et 1995 suivie, jusqu'à maintenant, par une période de stabilité par rapport au PIB.

Ce constat relativise l'idée souvent reçue selon laquelle les dépenses locales ont galopé de façon irresponsable et plus rapidement que d'autres. Il ne faut cependant pas aller jusqu'à en conclure que l'évolution de la dépense publique locale a été vertueuse. Ainsi, par exemple, il n'y a pas eu de compétences nouvelles pour le bloc communal/intercommunal et le fait que ses dépenses augmentent depuis une quinzaine d'années parallèlement au PIB signifie que les gains de productivité ne se sont pas traduits par un infléchissement par rapport à celui-ci. On constate d'ailleurs que, en ce qui concerne les dépenses de personnel, chaque année ont été créés 35 000 à 40 000 postes depuis deux décennies.

Dès lors que l'on ne raisonne plus à champ de compétences constant pour prendre en considération les transferts effectués, on constate un phénomène qui touche tout particulièrement les départements, et qui n'est d'ailleurs pas lié aux grandes lois de décentralisation, mais plutôt à des lois spécifiques : transfert du revenu minimum d'insertion (RMI), allocation personnalisée d'autonomie (APA), prestation de compensation du handicap (PCH)...

On sait que le budget de l'État prend en charge des ajustements sur les comptes locaux et sociaux : c'est lui qui compense le manque à gagner pour la sécurité sociale des exonérations de charges sociales ; de même, c'est lui qui absorbe, par exemple, les dégrèvements d'impôts locaux.

Notre groupe de travail a pris comme une donnée le fait que le budget de l'État ne pouvait plus se permettre des ajustements aussi massifs. En 2009, 40 % des dépenses de l'État ont été financées par le déficit et donc par l'emprunt. Ce n'est pas tenable et c'est pour cela que nous prenons comme hypothèse que, sur une période qui reste à préciser, l'ensemble des concours de l'État (dotations, prises en charge des dégrèvements et exonération de la fiscalité locale aux collectivités territoriales et FCTVA) n'augmentera pas en valeur courante. Ces différents concours représentent plus de 70 milliards d'euros. Rapportés à un budget total de 350 milliards, les concours de l'État aux collectivités territoriales représentent donc 20 % de ses dépenses. Nous pensons que le budget de l'État ne peut pas se rééquilibrer en exonérant une telle part de l'objectif de maîtrise des dépenses.

Partant de ce postulat, le groupe de travail a procédé à une analyse pour les différents échelons de collectivités territoriales qui a donné des résultats différents selon les niveaux.

Pour le bloc communal et intercommunal, nous avons raisonné en dépenses consolidées, c'est-à-dire intégrant à la fois les dépenses par habitant de la commune et, le cas échéant, celles de l'intercommunalité. Le constat est celui d'une énorme disparité dans les dépenses : entre les 10 % des 36 000 communes qui dépensent le moins et les 10 % qui dépensent le plus, le rapport est de 1 à 3 ! Même quand on essaie de raisonner en fonction des différentes strates de population, les écarts restent très importants : pour les communes de moins de 10 000 habitants, le rapport va de 1 à 2 ; pour celles de moins de 3 000, il va de 1 à 3 ; pour les villes comprises entre 50 000 et 200 000 habitants, il est de 1 à près de 1,8.

Un autre constat nous a frappés, sur la base de travaux universitaires conduits par des personnes qui font autorité comme Alain Guengant et Guy Gilbert : celui d'une indiscutable corrélation entre le niveau de dépenses et le niveau de recettes. En effet, 60 % des dépenses s'expliquent par le niveau des recettes et, curieusement, non par celui des ressources fiscales, mais par celui des dotations. Depuis trente ans, on n'a eu de cesse de remplacer des parties de recettes fiscales par des dotations (par exemple, la suppression de la vignette a été compensée par voie de dotation). Il en résulte que l'inégalité des dépenses vient dans une large mesure du budget de l'État. Dès lors, notre groupe de travail a considéré que la solution passait par un renforcement de la péréquation.

Depuis des temps immémoriaux, on a toujours conduit les réformes des finances locales en garantissant à chacun de conserver ce qu'il avait avant. Il n'a jamais été question de ne garantir qu'en partie, même si cette part était très importante, ce que percevaient les plus riches. On en arrive à des situations étranges. Par exemple, les deux communes de France qui ont la dotation globale de fonctionnement (DGF) la plus élevée par habitant sont Lourdes et Vichy, tout simplement parce qu'elles avaient autrefois beaucoup de commerces et que, lorsqu'on a supprimé la taxe locale pour la remplacer par la TVA, dans les années 1960, on leur a garanti le produit correspondant.

Ce mode de fonctionnement supposait l'existence d'un surplus annuel, qui permettait de faire grossir les dotations et donc de donner un peu plus aux plus pauvres tout en garantissant le maintien du niveau pour les plus riches. Mais, à partir de 2011, il n'y aura plus de surplus. Il sera donc inévitable de travailler à une péréquation « en-dedans ». Notre groupe va faire des propositions en conséquence.

En ce qui concerne les régions, l'analyse doit être partenariale car elles interviennent dans une large mesure via les contrats État/régions ou des partenariats financiers. Les ajustements devront donc se faire par adaptation aux moyens financiers réels des différents programmes, d'infrastructures, de rénovation universitaire, ou autres.

Quant aux départements, nous reprenons à notre compte tout le début du rapport de M. Jamet, qui a fait un travail sérieux et qui, dans ses 20 premières pages, dresse un bilan très inquiétant. Il décrit un effet de ciseaux qui met aujourd'hui en grave difficulté 15 ou 20 départements et qui nous conduit à poser la question : à qui le tour demain ? Nous considérons qu'il faut absolument traiter cette question.

Au final, il faut absolument que l'État, et donc aussi nous-mêmes en tant que parlementaires, nous efforcions à une rigueur totale dans toutes les décisions qui, de près ou de loin, impactent les finances locales. Ces décisions sont de deux natures : il y a d'abord tout ce qui touche aux normes. On a mis en place la commission consultative d'évaluation des normes (CCEN), que préside M. Alain Lambert, et qui donne de bons résultats, mais pour laquelle il faudrait peut-être aller plus loin, par exemple en lui conférant un pouvoir d'avis conforme ; il y a ensuite ce que M. Alain Lambert appelle des transferts rampants, parmi lesquels des textes généreux que l'on vote sans en mesurer forcément toutes les conséquences financières pour les collectivités.

Pour conclure, je souligne que notre groupe de travail exclut catégoriquement toute idée de norme de dépenses imposée d'en haut.

D'abord, parce que ce n'est pas à des fonctionnaires de Bercy de dire, depuis leur bureau, ce que doit être l'évolution des dépenses locales.

Ensuite, parce que, à partir de 2011, la tension sur les recettes des collectivités va être double : d'une part, avec des dotations qui n'augmentent plus ; d'autre part, avec la réforme de la taxe professionnelle qui réduit grandement les marges de manœuvre en termes de vote des taux (surtout pour les régions), si bien qu'il sera très difficile de jouer sur ce levier pour chercher à

accroître les recettes. Il est donc évident que les exécutifs locaux seront obligés d'ajuster leurs dépenses et qu'une norme nationale de dépenses locales n'aurait pas de sens.

Je précise qu'il nous faudra être très attentifs aux conséquences macroéconomiques car nous risquons d'avoir dans un premier temps un ralentissement des dépenses d'investissement beaucoup trop important, avec les conséquences que vous imaginez sur l'emploi et la croissance.

M. Alain Lambert, président. - Je vous remercie pour cet exposé complet et pédagogique. Je laisse désormais la parole à nos collègues.

Mme Jacqueline Gourault. - Je partage globalement l'analyse présentée par M. Gilles Carrez et je tiens à saluer le travail remarquable qui a été fait.

Il est vrai que le bloc communal n'a pas bénéficié, au cours des dernières années, de transferts officiels de compétences, contrairement aux départements ou aux régions. Il faut cependant noter qu'un certain nombre d'obligations incombent aux communes et aux intercommunalités : par exemple, les communes se sentent obligées de renforcer les effectifs de leur police municipale lorsque l'État décide de diminuer les forces de police nationale ou de gendarmerie sur leur territoire.

Les intercommunalités n'ont pas, elles non plus, bénéficié de transferts de compétences officiels sauf ceux opérés par les communes. Mais l'intercommunalité a permis le développement de nouveaux services qui n'existaient pas auparavant dans les petites communes, notamment rurales : il en est ainsi en matière de crèches ou de ramassage scolaire. Ces nouveaux services ont conduit à une augmentation des dépenses, notamment de personnels, qui peuvent ne pas être toujours justifiées. On peut en revanche regretter que la mutualisation entre communes et intercommunalités ne soit pas plus développée.

C'est pourquoi je pense qu'il ne faut pas opposer des collectivités territoriales qui seraient qualifiées de vertueuses à d'autres qui ne le seraient pas. Lors du débat sur la réforme des collectivités territoriales, j'ai regretté les discours selon lesquels les collectivités étaient trop nombreuses et trop dépendantes.

Sur la question des contraintes, je partage le constat selon lequel des mesures adoptées par le Parlement entraînent de nouvelles charges pour les collectivités territoriales. Mais il faut également prendre en compte les exonérations de fiscalité locale décidées par les gouvernements, qui renforcent la part budgétaire de l'État en faveur des collectivités territoriales. Par exemple, l'exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties en faveur des agriculteurs était présentée comme un dispositif destiné à sauver l'agriculture française. Or, il n'en a rien été. Pourtant, ce type de mesures coûte cher, ne se justifie pas toujours et accentue la dépendance des collectivités territoriales envers l'État.

Enfin, M. Frédéric Lefebvre a récemment annoncé, sur différentes radios, la nécessité de lier les aides de l'État à l'effort fiscal des collectivités territoriales : les communes ne faisant pas d'effort fiscal en la matière devant

bénéficiaire, selon lui, d'un bonus de dotations budgétaires de l'État. S'agit-il d'une position isolée ou d'un projet du Gouvernement ?

M. Jean-Claude Peyronnet. - Je tiens à féliciter les auteurs pour la qualité des conclusions de leur rapport.

Je souhaiterais tout d'abord préciser qu'il me semble normal que l'État prenne en charge les compensations des exonérations fiscales qu'il a créées.

Ensuite, je partage l'analyse de Jacqueline Gourault, selon laquelle la grande majorité des dépenses du bloc communal répond à des besoins de la population, et non à un gaspillage, bien que certaines dépenses puissent répondre aussi à un luxe. Dans le domaine de la petite enfance, les caisses d'allocations familiales ont fortement investi dans la construction de crèches mais force est de constater que le fonctionnement quotidien de ces établissements repose sur le budget des collectivités territoriales. Compte tenu des habitudes prises par nos concitoyens, il existe un risque majeur à vouloir sabrer certaines dépenses liées à un service à la population.

S'agissant de la situation financière des départements, le rapport Jamet est intéressant mais ne propose aucune solution qui pourrait être mise en œuvre rapidement. Or, aujourd'hui, il y a urgence. Le conseil général de la Haute-Vienne, dont je suis élu, sera dans une situation financière difficile d'ici les deux prochaines années, compte tenu de l'augmentation des charges liées au handicap ou au revenu de solidarité active. Par ailleurs, les solutions proposées ne doivent pas avantager les départements ayant mal géré leurs budgets.

M. Roland du Luart. - ... ou dont les dépenses ont dérapé.

M. Pierre-Yves Collombat. - Je tiens à saluer la clarté et la précision de votre présentation. Deux points me paraissent essentiels. Tout d'abord, je partage votre analyse selon laquelle le niveau de charges d'une collectivité territoriale reflète souvent sa capacité financière à dépenser plus. Ensuite, ma deuxième remarque porte sur le risque macroéconomique d'une « mise sous rideau » des finances locales, dans un contexte de crise économique. Rappelons que l'investissement local représente 75 % de l'investissement public en France. Les collectivités territoriales ont certes procédé à un nombre important de recrutements ces dernières années. Mais dans un contexte de forte montée du chômage, faut-il vraiment réduire le nombre de fonctionnaires au sein de nos collectivités ?

J'ai été surpris de constater que l'évolution des dépenses du bloc communal a fortement augmenté entre 1983 et 1995, et s'est stabilisée après cette date. Or, le développement de l'intercommunalité est lié à la loi Chevènement de 1999. Par conséquent, la forte croissance des dépenses du bloc communal entre 1983 et 1995 ne s'expliquerait-elle pas par le développement des communes, comme l'a dit notre collègue Jacqueline Gourault ?

Je souhaiterais enfin savoir si l'analyse des dépenses serait plus pertinente en se basant, non sur le niveau des dépenses, mais sur le type de dépenses. On remarque en effet que certaines dépenses de personnels se justifient, d'autres pas, et que les dépenses d'investissement ne peuvent pas être appréciées de la même manière que les dépenses de fonctionnement. Je suis, par ailleurs,

réticent à opposer dotations de l'État et produits fiscaux, dans la mesure où certaines dotations sont d'anciens revenus fiscaux tandis que d'autres sont de réelles dotations. Il en est ainsi de la dotation globale de fonctionnement, avant que n'y soit intégrée la dotation correspondant à la part salaires de la taxe professionnelle, par exemple.

M. Michel Thenault. - Sur la question de l'intercommunalité, nous avons écrit que « l'accroissement des dépenses du bloc communal, à partir d'une analyse consolidée des comptes, résulte d'une plus grande prise en considération des besoins, qui a effacé les effets de mutualisation entre communes et EPCI ». Nous avons effectivement constaté des démarches de mutualisation, qui ne sont pas aussi poussées qu'on aurait pu le souhaiter.

S'agissant de la distinction des deux périodes d'évolution des dépenses de décentralisation, il est vrai que l'intercommunalité s'est fortement développée depuis 1999, date de l'adoption de la loi Chevènement. Mais depuis 1992, la croissance de l'intercommunalité est visible au niveau des dotations de l'État, avec des écarts importants de DGF par habitant entre groupements. L'ancien président du comité des finances locales, M. Jean-Pierre Fourcade, avait proposé la création d'une DGF autonome pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Bien qu'elle soit techniquement impossible à mettre en place, cette proposition visait à démontrer la forte croissance de la DGF de certains EPCI, diminuant d'autant celle attribuée aux communes, qui bénéficiaient alors de dotations de garantie, annihilant ainsi toute politique de péréquation.

M. Gilles Carrez. - Je partage pleinement l'analyse de Mme Jacqueline Gourault, sur le développement de l'intercommunalité. En effet, dans un premier temps, l'intercommunalité a permis la création de services que les communes seules ne pouvaient mettre en place, et répondait à des besoins de la population, en matière de voiries, d'infrastructures, d'assainissement ou de traitements des déchets. Mais à cette phase de projet doit succéder une phase de mutualisation, compte tenu de la raréfaction des ressources budgétaires.

Les transferts « rampants », selon la terminologie utilisée par notre collègue Alain Lambert, dans son rapport sur les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales de décembre 2007, sont indéniables bien qu'on ne puisse pas en mesurer les conséquences. La sécurité en est un exemple emblématique. Entre 1983 et 1989, on observe une faible augmentation des dépenses du bloc communal, en pourcentage du PIB. A cette première phase succède une période de forte augmentation des dépenses au cours des années 1990, compte tenu du développement de l'intercommunalité et de la crise économique des années 1990, avant d'observer une nouvelle période de stabilisation des dépenses communales depuis quelques années.

M. Jean-Claude Peyronnet. - Je ne partage pas totalement cette analyse : par exemple, les dépenses liées au traitement des déchets sont financées par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et les budgets des collectivités territoriales doivent être votés en équilibre. Ainsi, nous ne pouvons pas parler d'explosion des dépenses des communes.

M. Gilles Carrez. - Notre analyse ne prend pas en compte les budgets annexes. Par ailleurs, les statistiques sont à manier avec prudence, en raison par exemple de la remunicipalisation de certains services. Il est ensuite incontestable que le bloc communal a subi un certain nombre de transferts « rampants ».

Par ailleurs, les exonérations et allègements sont des décisions prises au niveau national. Comme l'a rappelé Jacqueline Gourault, ils se transforment en dotations de l'État, et connaissent ainsi les vicissitudes du budget de l'État. Autrement dit, on est face à un phénomène de transformation de l'or, que sont les exonérations et allègements, en plomb, lorsqu'ils se transforment en dotations de l'État.

C'est pourquoi leur suppression relève de l'intérêt général, aussi bien pour l'État que pour les collectivités territoriales. Les dégrèvements étant liés à la liberté de fixation des taux, l'actuelle réforme de la fiscalité locale permet la suppression d'un certain nombre d'entre eux, dans la mesure où les taux des nouvelles impositions seront fixés nationalement. Il demeurera toujours le dégrèvement de la cotisation sur la valeur ajoutée, mais le taux sera, là encore, fixé au niveau national.

S'agissant de la position de M. Frédéric Lefebvre, elle est complètement absurde. Une commune, qui dispose de bases de taxe professionnelle dix fois moins élevées qu'une autre commune, doit, pour bénéficier du même produit, avoir un taux fiscal dix fois plus élevé. Cette proposition rejoint une ancienne idée du ministère des finances, visant à lier la DGF à un système de bonus / malus, selon que les collectivités territoriales sont bien ou mal gérées. Mais comment apprécier la bonne et la distinguer d'une mauvaise gestion ?

Nous n'avons pas abordé, dans notre rapport, la question de l'utilité de la dépense sociale. Dans l'avenir, certaines dépenses ne pourront plus être assumées. Des ajustements sont nécessaires, mais avec un certain délai pour y parvenir. Un point me paraît particulièrement important sur la question de la demande sociale : celle du rapprochement des modes de vie. Lorsque la DGF a été créée en 1979, on admettait un rapport de 1 à 3 entre la DGF par habitant d'une commune rurale et celle d'une commune urbaine, considérant que les dépenses en milieu urbain étaient plus élevées qu'en milieu rural. Ce raisonnement est moins pertinent aujourd'hui, compte tenu du rapprochement des modes de vie avec, par exemple, en milieu rural, les difficultés liées à la garde d'enfants, pour des couples dont les deux conjoints disposent d'un emploi. Ces inégalités ont fait l'objet d'une réforme en 2004, les écarts de DGF s'expliquant désormais en partie par la création de nouveaux critères, tels que la superficie.

Nous ne présenterons aucune proposition pour les conseils généraux lors de la prochaine conférence nationale des déficits publics. En revanche, nous informerons le Gouvernement que les difficultés financières des départements nécessitent des solutions rapides, avec notamment une réforme urgente de la dépendance, dans la foulée de celle des retraites.

De même, nous ne proposerons aucune réforme du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) compte tenu des risques graves qui pourraient en résulter, dans un contexte de crise de l'investissement public.

M. Michel Thenault. - Le fait de ne proposer aucune réforme du FCTVA ne doit pas nous empêcher d'analyser l'assiette et l'éligibilité de certains investissements à ce fonds.

M. Roland du Luart. - Lorsque les communautés de communes ont été créées, les communes ont transféré des compétences sans réduire, à due concurrence, les charges transférées. Dans mon département, cela a été quasi systématiquement le cas en milieu rural. Cette pratique a provoqué une inflation des dépenses, il ne faut pas nier cette réalité. L'idée selon laquelle il y a pléthore d'investissements dans un certain nombre d'intercommunalités, sans que cela soit vraiment justifié, est fondée, alors que dans d'autres endroits de véritables politiques de maîtrise des dépenses locales sont mises en œuvre. Il y a sur ces questions un besoin de rationalisation des pratiques.

Je voudrais également indiquer que les départements attendent beaucoup du rapport Carrez-Thenault, en raison de la dégradation de leur situation financière, même pour les mieux gérés d'entre eux. Cette attente est d'autant plus forte que le rapport Jamet ne préconisait pas de solutions pour sortir les départements de leurs difficultés financières. Ces difficultés sont provoquées par la prise en charge des politiques de solidarité (APA, PCH, RSA). Si ces prestations n'étaient pas financées par les départements, ces derniers n'auraient aucune difficulté financière. Il y a urgence à trouver une solution équitable sinon les collectivités territoriales se retrouveront dans une situation financière catastrophique, avec toutes les conséquences que cela peut avoir.

M. Philippe Dallier. - Si la réforme de la péréquation des finances locales était nécessaire avant la crise, elle devient aujourd'hui un impératif absolu alors que les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales vont se réduire mécaniquement. Nous avons raté de nombreuses occasions de réformes. Il y a deux ans nous avons renoncé à réformer la dotation de solidarité urbaine (DSU) faute de travaux préparatoires suffisants. De même, la réforme de la géographie prioritaire (les contrats urbains de cohésion sociale - CUQS) a été repoussée d'un an et la possibilité d'un nouveau report est évoquée. Or, à mon sens il faudrait appréhender ces questions de manière globale, avoir le courage de retirer le bénéfice des CUQS à certaines villes, et réformer en même temps la DSU.

Le plafonnement du fonds de compensation de la TVA (FCTVA) présenterait des risques.

Il convient plutôt d'analyser la pertinence des investissements réalisés, car il existe des communes suréquipées, alors que d'autres rencontrent des difficultés pour financer des équipements prioritaires.

Il ne faut pas oublier que les normes imposées aux collectivités territoriales sont sources de dépenses d'investissements importantes. C'est par exemple le cas des normes en matière de performance énergétique des bâtiments communaux qui, pour la seule ville de Pavillon-sous-Bois, représente 14 millions d'investissements sur les dix ans à venir avec un objectif de retour sur investissement de 42 ans. A ces investissements, il convient d'ajouter ceux nécessaires pour la mise en conformité des établissements recevant du public aux nouvelles règles d'accessibilité, soit 25 millions sur dix ans pour respecter les

obligations légales. Au total, l'ensemble du budget d'investissement de la commune pourrait être absorbé. Il est louable de se fixer de tels objectifs mais il ne faut pas que cela se traduise par des situations absurdes pour les budgets locaux. Il faut alerter le Gouvernement sur cette situation.

M. Alain Lambert. - Il faudrait même agréger les résultats de tous les audits réalisés par les collectivités territoriales pour démontrer les conséquences des décisions prises par l'État sur les budgets locaux.

M. Claude Jeannerot. - Des départements sont financièrement écrasés par la demande sociale, d'autres départements sont durement frappés par la crise. Les uns et les autres doivent donc faire face à des dépenses d'APA et de RSA de plus en plus lourdes. Dans le même temps, la participation financière de l'État diminue inexorablement. Dans mon département, la part de l'État dans la prise en charge de l'APA n'est plus aujourd'hui que de 23 %, alors qu'elle représentait 50 % de la dépense à l'origine.

Vingt-cinq départements connaissent déjà une situation financière très dégradée, d'autres seront dans la même situation dans les deux ans qui viennent. C'est inexorable. Il importe donc de traiter la situation financière des départements de manière spécifique. Les mesures ne peuvent plus être reportées dans le temps, c'est la raison pour laquelle votre mission suscite des attentes importantes.

M. Alain Lambert. - Il convient de soutenir la proposition de stabilisation en valeur des concours de l'État aux collectivités territoriales, et refuser le principe d'une stabilisation en volume qui est imprécise par nature. Cette solution permettra d'établir des relations financières sincères entre l'État et les collectivités territoriales.

Il faudrait également clarifier la question de la responsabilité du prescripteur et du maître d'œuvre car la situation actuelle soulève de nombreuses difficultés. C'est ce que fait ressortir la situation des départements qui doivent appliquer des décisions prises à un autre niveau territorial.

Il revient à l'exécutif de clarifier la question de la décentralisation et de s'interroger pour savoir si la solidarité doit relever de l'échelon local.

Le groupe de travail doit proposer des solutions pour améliorer la situation financière des départements ou recommander à l'exécutif de se fixer un délai, par exemple la fin de l'année. A titre personnel, je suis favorable à ce que l'État propose des contrats de consolidation budgétaire aux départements.

M. Michel Thenault. - Il existe plusieurs façons d'aborder la question de la part de financement, ou de reste à payer, versée par les départements pour financer les prestations sociales. D'un point de vue théorique, je rappellerai que les dépenses d'APA et de RSA ne figurent pas dans les grandes lois de décentralisation, mais dans des textes spécifiques. Les modalités de prise en charge de ces prestations par les départements ne relèvent donc pas des règles de compensation liées aux transferts de charges. Le débat se pose en fait dans des termes juridiques différents.

La question du financement de ces charges liées à la solidarité nationale constitue un sujet politique majeur : comment finance-t-on la dépendance, le handicap ? C'est un problème de société influencé par l'état d'esprit de l'opinion à un moment donné. Lors de la mise en place de ces prestations, les pouvoirs publics ne disposaient pas d'une vision claire des coûts que cela entraînerait.

La question de la gestion de ces prestations peut également être posée. Ces politiques relèvent-elles de la compétence des collectivités territoriales ? Si la réponse est négative, seul l'État peut alors en assurer la charge, mais il ne dispose pas des moyens logistiques nécessaires pour gérer ces prestations. Il devra donc se retourner vers les départements. Ces derniers pourraient alors assurer une simple gestion des prestations sur la base d'un cahier des charges établi au niveau national. En cas de non-respect de ce cahier des charges, les dépenses supplémentaires seraient à la charge du département gestionnaire.

J'évoquerai enfin la situation des bénéficiaires. Si nous sommes dans une problématique de solidarité nationale, chacun doit contribuer en fonction de ses revenus. La piste consistant à modifier les règles d'attribution de l'APA en tenant compte des revenus familiaux mérite d'être examinée. La question de la solidarité familiale entre ascendants et descendants est aussi un problème de société.

M. Gilles Carrez. - Il convient de procéder à une rationalisation juridique et financière des relations entre le donneur d'ordre et le gestionnaire des prestations.

Pour ce faire, ces dépenses (APA, RSA, PCH) pourraient être rassemblées dans un budget annexe qui regrouperait toutes les prestations dont le département assure la gestion. Une recette nationale, par exemple la CSG, viendrait abonder ces budgets afin qu'ils soient équilibrés. En contrepartie, les départements devront accepter d'être contrôlés par le prescripteur.

Si le département est prescripteur de la prestation, il doit pouvoir moduler le montant de la prestation. Cette solution locale est-elle acceptable pour des éléments de solidarité nationale ? Certains présidents de conseils généraux commencent à promouvoir la notion de sécurité sociale territoriale. De telles modulations sont possibles en matière de voirie, cela semble beaucoup difficile à mettre en œuvre à destination des publics les plus fragiles, personnes âgées et dépendantes, personnes handicapées, qui doivent être au cœur des politiques sociales dans une société moderne. Il semble donc difficile de moduler les prestations sur d'autres critères que la situation familiale.

Le groupe de travail n'a pas les moyens de déterminer les aides financières à mettre en œuvre pour les départements dès aujourd'hui, mais il est indispensable d'instruire la question des départements. La prochaine conférence des exécutifs locaux devrait être l'occasion pour le Premier ministre de venir installer une structure chargée de suivre l'évolution des budgets départementaux. En effet, si aujourd'hui 12 départements connaissent de grandes difficultés, l'ensemble des conseils généraux rencontreront ces difficultés financières à très court terme si rien n'est fait.

Mme Marie-Thérèse Bruguière. - Certains EPCI ont pris l'habitude de mutualiser leurs moyens, d'autres n'ont toujours pas rationalisé leur organisation. Il faudrait dresser un tableau comparatif des comportements des différents EPCI au sein d'une même strate démographique, en matière d'investissements et de dépenses, pour évaluer la pertinence des choix réalisés par les uns et les autres. Cela ferait apparaître des comportements quasi irrationnels, face auxquels personne n'intervient, ni l'État, ni les communes membres. Il faut que l'État puisse interdire les investissements inutiles.

Les collectivités territoriales peuvent accepter de réduire leurs dépenses, mais elles sont inquiètes de constater que l'État leur impose sans cesse de nouvelles contraintes financières. C'est le cas par exemple en matière d'accessibilité des établissements recevant du public.

M. Alain Lambert. - L'administration peut effectivement imposer des travaux dont l'opportunité est discutable.

Mme Marie-France Beaufile. - Je partage l'analyse selon laquelle les conseils généraux traversent une période de difficultés financières. Mais ce constat ne doit pas occulter les difficultés des autres niveaux de collectivités territoriales. L'explosion des dépenses liées à la gestion de l'aide personnalisée à l'autonomie, à la prise en charge du handicap ou au revenu de solidarité active, va impacter les politiques départementales en faveur des communes rurales. Dans mon département d'Indre-et-Loire, la capacité du conseil général à aider les communes rurales ne sera pas sans conséquence pour le maintien d'une vie locale dans ces territoires. Ce constat nous invite à analyser les répercussions de la suppression de la clause générale de compétence des départements sur les territoires ruraux.

Ensuite, certaines communes ont pu effectivement financer des investissements dispendieux et dont l'utilité est discutable. Mais aujourd'hui, les collectivités territoriales sont confrontées à des charges de plus en plus lourdes, compte tenu de la dégradation de la situation de leur population. Je partage l'idée selon laquelle les politiques de solidarité devraient être prises en charge au niveau national, mais force est de constater qu'elles continuent de l'être au niveau local. Dans ma commune, les dépenses d'action sociale en 2010 seront plus élevées que celles de 2009 et il est impossible d'anticiper une telle augmentation.

Nous constatons, par ailleurs, un rajeunissement de la population, nécessitant la mise en œuvre d'un certain nombre de services, notamment en faveur de la petite enfance. Or, le nombre de contrats « enfance » signés avec les caisses d'allocations familiales diminue chaque année. Plus généralement, nous assistons aujourd'hui à une réduction du nombre d'acteurs locaux qui nous accompagnaient dans la mise en œuvre de services à la population.

De même, nous engageons des investissements coûteux afin de réduire notre consommation d'énergie. Or, le Gouvernement vient d'annoncer une nouvelle augmentation importante du prix de l'énergie. Enfin, la parité actuelle euro / dollar aura des conséquences négatives sur les économies liées à nos investissements.

M. Gilles Carrez. - Mme Beaufils aborde un sujet difficile à appréhender au niveau des communes : celui de la dépense sociale corrélée à un niveau de pauvreté, qui varie beaucoup d'une population à l'autre.

Malgré la prise en charge par le conseil général de certains aspects de l'exclusion, force est de constater que les communes continuent d'assumer, à travers leur centre communal d'action sociale (CCAS), des dépenses dans ces domaines, notamment pour aider des personnes ne pouvant plus payer leur loyer ou se chauffer. Mais les difficultés rencontrées par les CCAS sont différentes d'une commune à l'autre et les outils de quantification font défaut pour apprécier ces problèmes.

Nous essayons de faire face à ce problème à travers, par exemple, la dotation de solidarité urbaine, avec le critère « revenu » pondéré à 10 % du total de la dotation. Je pense qu'il faudrait doubler la pondération de ce critère pour le rendre plus pertinent.

M. Alain Lambert, président. - Je tiens à remercier chaleureusement MM. Gilles Carrez et Michel Thenault du temps qu'ils ont bien voulu nous consacrer, alors qu'ils doivent finaliser leur rapport d'ici jeudi, date de la prochaine conférence nationale des déficits publics. Nous souhaitons vivement vous revoir, afin d'assurer avec vous un suivi des conclusions de votre rapport.

Par ailleurs, s'agissant de la problématique de la mutualisation abordée au cours de l'audition, notre délégation, qui y travaille actuellement, constate que nous nous heurtons aux rigidités du droit communautaire. Nous souhaiterions vivement que le rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale nous accompagne, avec des représentants de la direction générale de la comptabilité publique, pour rencontrer les fonctionnaires de la Commission européenne, car j'ai le sentiment que les deux administrations, française et européenne, ne se parlent pas. On a ainsi l'impression que, pour la Commission, il n'y a aucun problème en ce qui concerne l'évolution des dépenses publiques, ce qui prouve qu'il y a beaucoup de travail d'explications à fournir.

ANNEXE IV – EXEMPLES DE MUTUALISATION DES MOYENS AU NIVEAU INTERCOMMUNAL

Exemple n° 1 : Communauté de communes de Verdun

5 communes, 26 000 habitants (Meuse)

(Audition de la FMVM le 31 mars 2010¹)

En 2002, l'ancienne communauté de communes de Verdun, composée de 38 communes, est dissoute et une nouvelle communauté, née du souci de développer une véritable intercommunalité disposant de moyens de gestion et d'une capacité d'investissement à la hauteur de ses projets, est recréée, ne rassemblant que cinq communes dont la ville de Verdun.

Il s'agissait de créer une nouvelle entité, certes réduite, mais capable de mettre en œuvre une intégration fiscale maximale et de générer des économies d'échelle.

La mutualisation est donc née, à Verdun, le même jour que la communauté de communes.

Aujourd'hui, ne continuent de relever des communes que les services de police, de l'état civil, des affaires sociales et de la petite enfance. Le directeur général des services est commun à la ville, au syndicat et à l'intercommunalité.

Sur les 250 agents employés dans l'ensemble des collectivités, 160 forment une équipe unique gérant les activités relevant des compétences de la communauté.

Deux conventions ont été passées entre la ville-centre et la communauté de communes : l'une fixant le cadre de la logistique, l'autre fixant les règles de répartition des charges des personnels. Cette dernière précise budgétairement les charges du personnel à répartir, via une clé de répartition résultant de la moyenne pondérée des pourcentages appliqués aux coûts des salaires et charges patronales, chaque agent employé par la ville et la communauté de communes se voyant attribuer un pourcentage représentatif des missions effectuées pour chaque structure.

Les dépenses de personnel sont passées de 44% des dépenses de fonctionnement en 2001 à 39 % en 2008, tandis que les dépenses d'équipement brut par habitant ont été multipliées par trois sur la même période.

1 La délégation de la FMVM était présidée par M. Bruno Bourg-Broc, président de la communauté de communes de Châlons-en-Champagne (Cités en Champagne) (13 communes, 65230 habitants - Marne), qui a exposé les gains tirés de la mutualisation par les maires de villes moyennes comme par les communes périphériques de l'intercommunalité : augmentation de la DGF (par l'intercommunalisation des compétences), réduction des dépenses de personnel et de fonctionnement, simplification sur le plan managérial.

**Exemple n° 2 : Communauté d'agglomération de Chalon-sur-Saône
(« Le Grand Chalon »)**

39 communes, 109 656 habitants (Saône-et-Loire)

(Audition de la FMVM le 31 mars 2010)

Le Grand Chalon a engagé un profond processus de mutualisation avec la ville-centre, avec pour objectif de structurer une offre de services en direction des communes. Ce processus a débuté en janvier 2009 avec la mutualisation de la Direction générale et de la direction de la communication.

Un conseil des maires et un fonds de mutualisation, doté d'un million d'euros, ont été mis en place. Le bénéfice du fonds est reversé, pour 30%, à la communauté, pour 30% à la ville-centre, et pour 40% aux 38 autres communes de l'agglomération.

La communauté d'agglomération a parallèlement engagé avec ses autres communes des actions de mutualisation d'achat et de marchés : sels de déneigement, informatique, mobiliers...

La mutualisation de certains services entre la ville de Chalon, la communauté d'agglomération et son CCAS, a d'ores et déjà permis de réaliser des économies de fonctionnement.

Le projet politique du Grand Chalon vise à travailler à des nouvelles complémentarités entre le monde rural et le monde urbain. L'amorce d'intervention et de réflexion communautaires, préparant de nouvelles politiques publiques portées ou non par le Grand Chalon, a notamment permis la constitution d'un référentiel commun en matière d'urbanisme autour de la Charte de l'urbanisme.

Exemple n° 3 : Communauté de communes du Pays de Saint-Seine

20 communes, 3 300 habitants (Côte-d'Or)

(Audition le 4 mai 2010)

La CCPSS a mutualisé, depuis douze ans, les secrétariats de mairie.

Les secrétaires de mairie sont organisées en pool et mises à la disposition des communes par l'intercommunalité. Elles effectuent les heures de permanence dans les communes par demi-journées, en fonction de la demande des maires. Elles sont également mises à disposition du Sivos, du syndicat des eaux et du syndicat de l'électrification.

Concrètement, elles partagent leur temps de travail entre plusieurs mairies, mais disposent d'un bureau à l'intercommunalité, pour les recherches documentaires, la comptabilité...

Cette mise à disposition est formalisée à travers une convention, votée chaque année, qui précise le temps de travail qu'une secrétaire doit effectuer pour chaque commune et le tarif horaire facturé par la communauté à la commune. Les vingt communes définissent entre elles le nombre d'heures dont elles ont besoin, sachant que le coût horaire facturé est identique, quels que soient l'éloignement de la commune et le niveau technique du personnel.

Selon Mme Catherine Louis, présidente de la CCPSS, il n'y a pas d'économies d'échelle à constater. Néanmoins, l'avantage de ce personnel partagé est que l'information circule très bien. Deux secrétaires de mairie sont en permanence au siège de l'intercommunalité, les mairies peuvent les joindre à tout moment s'ils sont des questions, ou en cas d'absence de leur secrétaire. Une fois par semaine, tous les secrétaires de mairie se retrouvent dans les locaux de la communauté et peuvent ainsi échanger sur leurs pratiques.

Par le recours à ce service mutualisé, les petites communes bénéficient de la collaboration de secrétaires qui suivent des formations permanentes et sont mieux informées sur le fonctionnement communautaire, et sont toujours assurées du remplacement en cas de formation, congés ou maladie.

Par ailleurs, la mutualisation permet d'offrir des emplois à plein temps en zone rurale. Par l'attractivité des postes offerts, il est aussi plus aisé pour la communauté de recruter des agents de catégorie B, voire de catégorie A.

La CCPSS est en train d'élargir le dispositif aux agents techniques chargés des espaces verts. 13 communes de la CCPSS se sont en outre d'ores et déjà engagées pour mutualiser les services techniques.

Exemple n° 4 : Communauté d'agglomération de Mulhouse (Mulhouse Alsace Agglomération)

32 communes, 252 000 habitants (Haut-Rhin)

(Audition le 31 mars 2010)

Depuis 2003, Mulhouse et son agglomération figurent parmi les pionniers de la mutualisation des services.

Plutôt que de renforcer l'administration communautaire, les élus (maire de Mulhouse et président de la CAMSA) ont choisi de s'appuyer sur une administration unique, sur des bases de contractualisation, de clarté financière dans la répartition des charges, et de grande lisibilité des compétences des communes et de la communauté d'agglomération.

La communauté d'agglomération est employeur des agents qui travaillent pour elle, mais aussi des agents partagés entre elles et la ville-centre. Les agents mutualisés ont soit été « mutés » de la ville à l'agglomération lors de la mutualisation des services, soit recrutés depuis par la CAMSA sur un poste mutualisé.

Trois types de services sont dédiés respectivement aux compétences communautaires, communales et mutualisées. La plupart des services mutualisés sont fonctionnels : ressources humaines, direction générale, finances, achats, systèmes d'information... Certains sont toutefois opérationnels, comme le service éducation. L'enjeu, pour la ville-centre, était de conserver son expertise dans des domaines pointus (marchés publics, achats, systèmes d'information) tout en permettant à la communauté d'agglomération de les acquérir.

Tous les quinze jours, la « collégiale » réunit le DG de la communauté d'agglomération et l'ensemble des DGS des communes membres (liés par un contrat avec la communauté d'agglomération et bénéficiant d'une indemnité accessoire).

Pour la répartition des charges, le conseil municipal de Mulhouse et le conseil communautaire fixent chaque année les charges de personnel en arrêtant leurs comptes respectifs. Sont pris en compte dans la répartition des charges : les frais de personnels, les frais d'utilisation des bureaux (donnant lieu à facturation et répartis entre les collectivités en fonction de la propriété des bureaux) et les frais d'administration générale. Ces derniers sont répartis selon un critère déterminé pour 60 % par le nombre d'agents travaillant respectivement pour la ville et pour la communauté d'agglomération, et pour 40 % par le poids relatif des budgets de fonctionnement et d'investissement des deux collectivités. En 2007, cette clé de répartition a été de 36,46 % pour la CAMSA et 63,54 % pour la ville.

La mutualisation a permis des économies d'échelle et des services renforcés (périscolaire, collecte des ordures ménagères, service de propreté, transports).

Mulhouse a eu le souci de mettre en place un dispositif à la fois simple, rigoureux et équitable pour les collectivités, et le plus transparent possible : tout citoyen ou élu doit être capable de comprendre le mécanisme de répartition et de demander des comptes.

Exemple n° 5 : Communauté de communes du Pays de Vendôme

11 communes, 28 000 habitants (Loir-et-Cher)

(Audition de l'Association des directeurs généraux des communautés de France le 4 mai 2010)¹

A Vendôme, l'essentiel des services à la population dans le domaine de l'enfance, de la jeunesse, de la culture, du tourisme et des équipements sportifs est devenu communautaire en janvier 2003.

Les agents qui travaillent dans les équipements et services concernés ont été transférés à la Communauté du Pays de Vendôme qui a ainsi vu ses effectifs et ses missions croître de manière considérable.

Pour faire face à cette extension de son domaine d'activités, la Communauté a dû étoffer ses équipes en charge des finances, des ressources humaines, de l'informatique, de la logistique administrative, de la communication et des bâtiments.

La ville de Vendôme et la Communauté du Pays de Vendôme ont alors opté pour une solution novatrice : la mutualisation de leurs services et ont poussé cette logique jusqu'à créer une seule direction générale chargée de diriger les deux structures. Grâce cette initiative, la Ville et la Communauté disposent, ensemble, des mêmes équipes, avec toutes les compétences spécifiques qui y sont associées. Elles réalisent ainsi de précieuses économies d'échelle et s'assurent de la coordination optimale de leurs activités, en créant de fait entre leurs structures, une administration locale unique.

¹ Cette audition a également été pour la **communauté de communes du Pays d'Amplepuis-Thizy** (16 communes, 21 000 habitants - Rhône) d'apporter son témoignage. La tentative de mutualisation des services s'est heurtée à des difficultés, en raison notamment de la configuration particulière due à l'existence de trois bourgs-centres de taille équivalente (environ 5 000 habitants).

Exemple n° 6 : Mairie de Witry-les-Reims et communauté de communes de la Plaine de Bourgogne

6 communes, 7 364 habitants (Marne)

(Maire et président : M. Yves Détraigne)

Des formes de mutualisation horizontale existent tant au niveau cantonal qu'intercommunal :

- la commune de Witry-lès-Reims se charge de l'impression du bulletin cantonal (procédure de consultation, relations avec l'imprimeur, réception de la facture...) puis répartit les coûts sur la base d'une convention passée avec les autres communes du canton ;

- la communauté de communes de la Plaine de Bourgogne a créé un relais assistantes maternelles (RAM), en commun avec une autre communauté de communes du canton. Les deux CC ont passé une convention en vertu de laquelle l'une est l'employeur du responsable du RAM, tandis que l'autre lui reverse 50 % des coûts engagés.

Exemple n° 7 : Communauté d'agglomération d'Amiens

33 communes, 177 345 habitants (Somme)

Les compétences dévolues à la communauté d'agglomération amiénoise couvrent un champ particulièrement large. La ville a intégralement mutualisé son personnel avec l'agglomération, et l'administration s'appuie sur une direction générale unique, avec un DGS et six DGA.

Parmi les clés du succès mises en avant par les artisans de la mutualisation amiénoise : une bonne entente entre les élus, la recherche constante du consensus, une ville-centre qui, malgré son poids démographique, est demeurée minoritaire au conseil d'administration, et un gros effort de communication en direction des personnels.

Des gains de productivité ont pu être obtenus, ce qui a donné de nouvelles marges de manœuvre en termes d'investissements.

La désignation, au printemps 2007, d'Amiens Métropole, comme site pilote de l'expérimentation de l'agrégation des comptes entre les villes et la communauté lancée par la Direction générale de la comptabilité publique, a permis de poursuivre la marche en avant de la mutualisation des services.

ANNEXE V - GLOSSAIRE

Chef de file

Notion, consacrée par l'article 72 § 5 de la Constitution, qui permet, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités, d'autoriser par la loi l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune

Coefficient d'intégration fonctionnelle

Critère de calcul de la DGF des EPCI à fiscalité propre, proposé par M. Philippe Dallier, dans son rapport au nom de l'Observatoire de la décentralisation, « Bilan et perspectives de l'intercommunalité à fiscalité propre » (n° 48, 2006-2007), pour mesurer le degré de mutualisation des services entre l'EPCI et ses communes membres

De minimis

Au sens du droit communautaire, règle fixant un seuil en dessous duquel une réglementation ne s'applique pas

Métropole

Nouvelle catégorie d'EPCI, créée par le projet de loi sur la réforme des collectivités territoriales, « regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave qui forment, à la date de sa création, un ensemble de plus de 450.000 habitants et qui s'associent au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion »

Mutualisation

Mise en place, temporaire ou pérenne, d'une logistique commune à deux ou plusieurs personnes morales

Mutualisation ascendante

Mutualisation dans laquelle les communes participent aux services relevant de l'EPCI

Mutualisation conventionnelle

Mutualisation opérée en vertu d'une convention de mutualisation de services entre deux ou plusieurs collectivités (sans création d'un organisme *ad hoc*)

Mutualisation descendante

Mutualisation dans laquelle l'EPCI met ses services à la disposition de ses communes membres

Mutualisation horizontale

Mutualisation entre collectivités indépendantes les unes des autres (p. ex. entre deux communes, ou entre une commune et un département)

Mutualisation verticale

Mutualisation entre une collectivité et un établissement auquel elle est partie prenante (l'un de ses établissements publics sans fiscalité propre, l'EPCI dont elle est membre...)

Pôle métropolitain

Etablissement public constitué par accord entre des EPCI à fiscalité propre, regroupant des EPCI à fiscalité propre formant un ensemble de plus de 300 000 habitants (l'un d'entre eux devant compter plus de 150 000 habitants), en vue d'actions d'intérêt métropolitain en matière de développement économique, de promotion de l'innovation, de la recherche et de l'université, de la culture, d'aménagement de l'espace, et de développement des infrastructures et des services de transport, afin de promouvoir un modèle de développement du pôle métropolitain durable et d'améliorer la compétitivité et l'attractivité de son territoire

SEIG (*Services d'intérêt économique général*)

Services, désignant les activités de service commercial remplissant des missions d'intérêt général, pour lesquels existent un marché et une rémunération du service, tels que les services de réseau et certains services locaux (eau, déchets, etc.)

Services fonctionnels

Selon le projet de loi de réforme des collectivités territoriales, dans sa version adoptée par la commission des lois de l'Assemblée nationale : « services administratifs ou techniques concourant à l'exercice des compétences des collectivités intéressées sans être directement rattachés aux dites compétences »

Services opérationnels

Services affectés à l'exercice exclusif d'une compétence, par opposition aux services fonctionnels

SNEIG (*Services non économiques d'intérêt général*)

Services issus du traité de Lisbonne et exclus du champ d'application du droit communautaire, en vertu de la primauté du principe d'intérêt général sur les règles de concurrence du marché intérieur

Supracommunal

Situé à un niveau qui transcende les communes