



Communes / EPCI à l'aune du mandat 2014 - 2020

Intervention de Damien CHRISTIANY

www.cabinet-christiany.com

Association des Maires de la Sarthe – 5 septembre 2014

1

Les faits marquants du mandat 2008 – 2014 sur les évolutions intercommunales

- **Le mandat 2008 – 2014 a écrit une nouvelle page de l'intercommunalité, à travers quelques principes :**

- L'impact de la réforme territoriale issu de la loi du 16 décembre 2010 : réforme des périmètres de l'intercommunalité, à travers les SDCI et réforme de la gouvernance des intercommunalité (mode de désignation par le fléchage et de représentation au sein des instances communautaires..)

- L'impact de la réforme de la taxe professionnelle et les effets de la refonte totale des relations financières entre communes et EPCI : une nécessité accrue de repenser l'interdépendance financière par la voie des pactes financiers

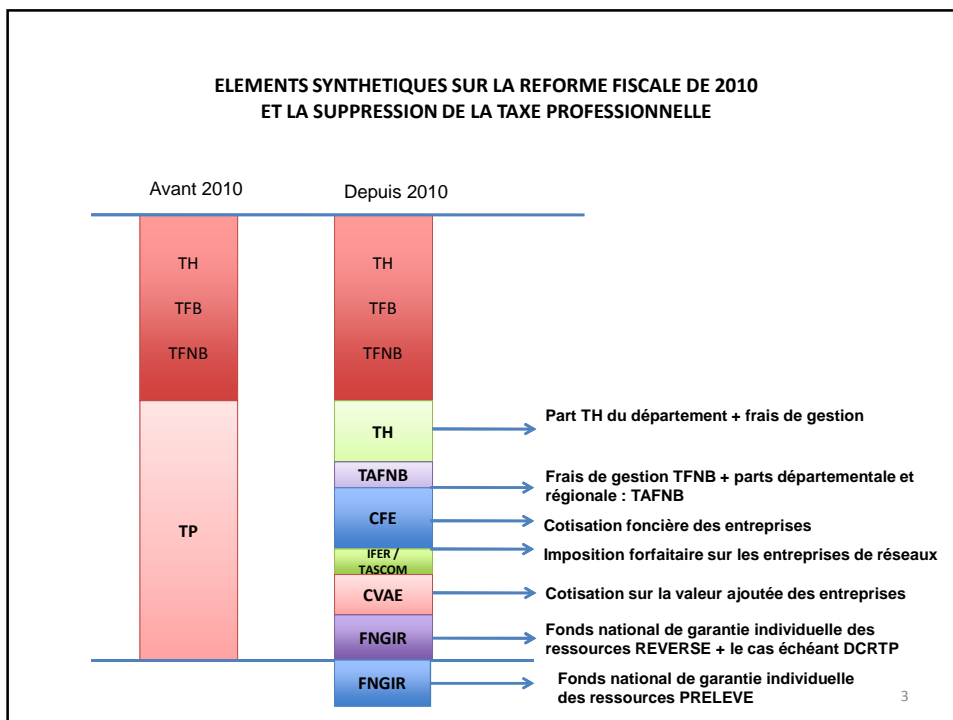
- L'impact de l'instauration progressive du FPIC au sein du bloc communal et la contraction des dotations de l'Etat annoncée à hauteur de 1,5 milliard d'euros pour 2014 (estimation de l'ordre de 56 % du taux d'effort du bloc communal)

- Un encouragement à approfondir les liens conventionnels par le développement des pratiques de mutualisation de services et de nouveaux modes de relations dans l'exercice des compétences communautaires

...Mais le mandat 2008 – 2014 est resté silencieux quant aux compétences de l'intercommunalité,

- **Les champs de compétence en devenir : services à la population, scolaire....**

2



Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communes (FPIC)

PRESENTATION DU DISPOSITIF

Un mécanisme de péréquation « horizontale » (uniquement au sein du bloc communal) consistant à prélever une fraction des ressources fiscales de certaines collectivités pour la reverser à des collectivités moins favorisées

	2012	2013	2014	2015	2016
Montant des ressources du FPIC	150 M€	360 M€	570 M€	780 M€	2% des ressources fiscales (1 Milliard d'€)

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

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

5

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

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

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

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

Source : AMF, juin 2014

6

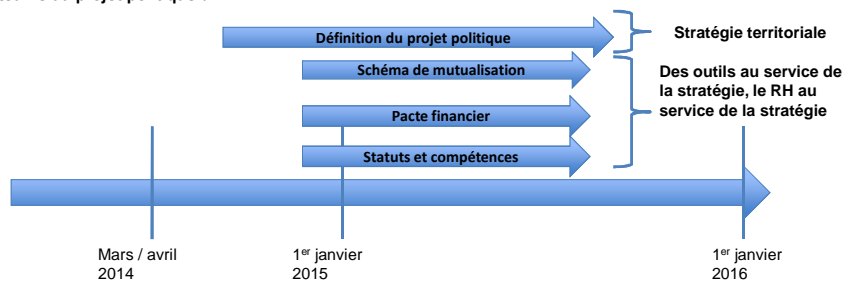
Que peut-on projeter à l'aune des discours et des projets énoncés ?

- Vers une redéfinition du rôle historique de l'intercommunalité ? D'un rôle de gestionnaire de compétences à un rôle de PARTENAIRE des communes membres....
- Vers une fonction pivot de l'organisation infra départementale : des territoires dans une logique de subsidiarité imposée face à l'éventuel retrait des compétences du CG

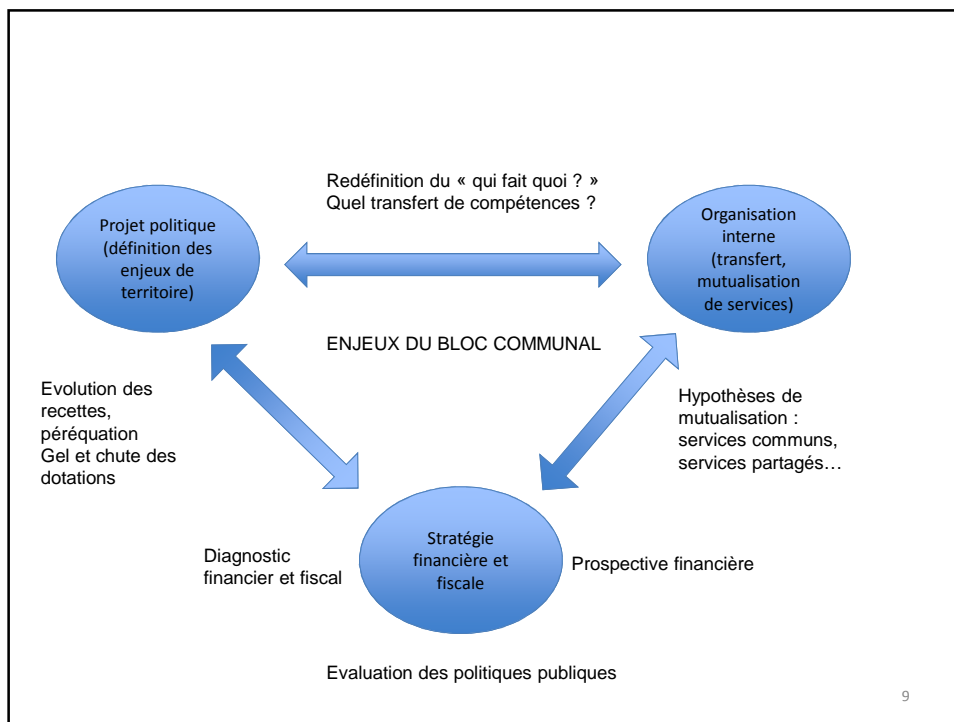
7

Les évolutions intercommunales à venir au sein du « bloc communal » : quels impacts en matière RH ?

- Quel positionnement des personnels communaux et intercommunaux dans la définition et la mise en œuvre du projet politique ?



8



Exemple d'analyse d'un niveau d'intégration intercommunal : le coefficient d'intégration fiscale

Le CIF de la CCLD s'établit, pour 2013, à 0,355148. Il reste sensiblement supérieur à la moyenne nationale qui s'établit, en 2013, à 0,347270

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

Le CIF de la CCLD est calculé de la manière suivante :

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

Soit, pour l'exercice 2013 :

$$\frac{5\,320\,109}{14\,979\,997} = 0,355148$$

10

**Analyse de l'évolution de la DGF intercommunale
de la CC de VALLET (2011 – 2014)**

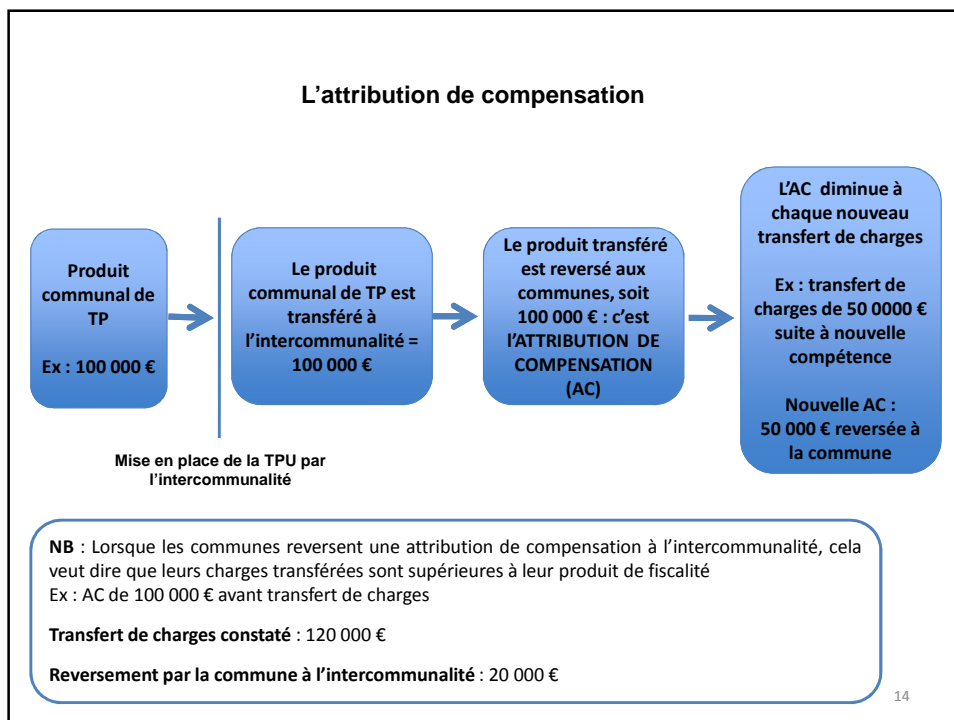
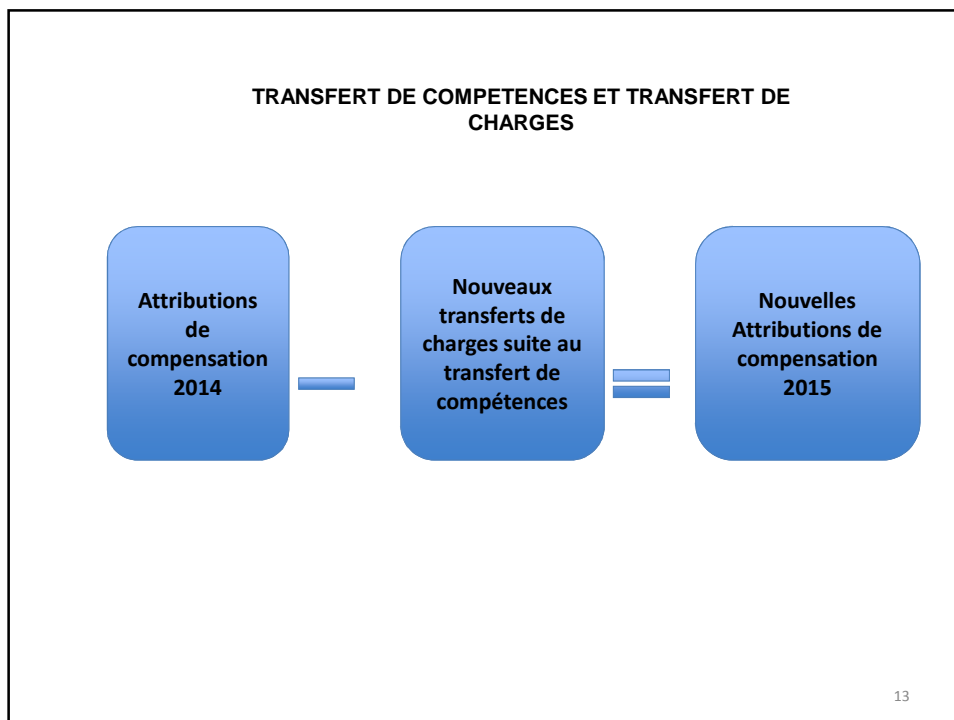
	Exercice 2011	Exercice 2012	Exercice 2013	Exercice 2014
Population DGF	19 050 hab.	19 537 hab.	19 896 hab.	20 380 hab.
Potentiel fiscal / hab.	255,909195 € / hab.	244,996035 € / hab.	260,423978 € / hab.	259,311629 € / hab.
Moyenne nationale	227,842623 € / hab.	264,235130 € / hab.	270,875465 € / hab.	276,678386 € / hab.
CIF	0,354634	0,349215	0,358647	0,354462
Moyenne nationale	0,348068	0,3333576	0,347270	0,351876
Dotations de base (1)	132 279 €	136 489 €	134 721 €	131 296 €
Dotations de péréquation (2)	262 176 €	320 718 €	307 780 €	308 367 €
Bonification (3)	189 177 €	194 342 €	197 361 €	195 177 €
Contribution redressement des finances publiques (4)	/	/	/	- 64 081 €
Dotations d'intercommunalité (1) + (2) + (3) - (4)	583 632 €	651 549 €	639 862 €	570 759 €
Dotations / hab.	30,42 € / hab.	33,12 € / hab.	31,95 € / hab.	28,01 € / hab.
Dotations de compensation	587 180 € Rappel 2010 : 812 975 €	578 660 €	568 044 €	561 874 €
TOTAL DGF	1 170 812 €	1 230 209 €	1 207 906 €	1 132 633 € ¹¹

**Éléments de prospective sur l'évolution du CIF et de la dotation
d'intercommunalité**

Hypothèse de travail fondée sur plusieurs variations de transferts de charges

Simulation montant transfert de charges	100 000 €	300 000 €	500 000 €	700 000 €	1 000 000 €
Impact sur le CIF de la CC de Vallet	0,362345	0,378110	0,393875	0,409640	0,433288
Rappel 2014 : 0,354462					
Impact sur la dotation d'intercommunalité (prise en compte baisse 2014)	584 536 €	613 113 €	641 347 €	669 581 €	711 935 €
Evolution / 2014	+ 13 777 €	+ 42 354 €	+ 70 588 € Rattrapage 2014	+ 98 822 €	+ 141 176 €

Garantie sous condition de CIF : Lorsque le CIF est supérieur à 0,50 les EPCI à FPU ne subissent pas de baisse de leur dotation / habitant par rapport à 2013. Pour la CC de Vallet, **attendre 0,50 sous tend un transfert de charges d'environ 2M€, soit un transfert de compétence dont le coût est supérieur à l'ensemble des AC reversées aux communes membres.** ¹²



Transfert de compétence et mutualisation de services dans les relations entre communes et communautés

15

Les enjeux du transfert de compétence en matière de personnels

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

16

Rappel des fondamentaux en matière de mutualisation de services

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

17

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

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

18

Le nouveau schéma de mutualisation de services

- Art L. 5211-39-1 Afin d'assurer une meilleure organisation des services, dans l'année qui suit chaque renouvellement général des conseils municipaux, le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre établit un rapport relatif aux mutualisations de services entre les services de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et ceux des communes membres. Ce rapport comporte un projet de schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat. Le projet de schéma prévoit notamment l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et des communes concernées et sur leurs dépenses de fonctionnement.
- « Le rapport est transmis pour avis à chacun des conseils municipaux des communes membres. Le conseil municipal de chaque commune dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer. A défaut de délibération dans ce délai, son avis est réputé favorable.
- « Le projet de schéma est approuvé par délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.
- « Le schéma de mutualisation est adressé à chacun des conseils municipaux des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale.
- « Chaque année, lors du débat d'orientation budgétaire ou, à défaut, lors du vote du budget, l'avancement du schéma de mutualisation fait l'objet d'une communication du président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre à son organe délibérant. »

19

Le nouveau schéma de mutualisation de services

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

20

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

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

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

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

Ce ratio s'établirait par le rapport entre :

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

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

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

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

21

Quels enjeux autour des services communs ?

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

22

Exemple de service commun

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

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

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

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

23

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

Les montages envisageables :

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

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

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

24

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

- **Hypothèse délégation de compétence**
 - Dessaisissement de la responsabilité de l'instruction à l'exception de l'enregistrement et de la signature ;
 - Modification statutaire à compter du 1^{er} juillet 2015 ?
 - Rattachement de la délégation de compétence aux actions en matière d' « aménagement de l'espace » (intégrant, pour une CA, le SCOT, les ZAC, les transports urbains) ;
 - Transfert des personnels communaux affectés à l'instruction et valorisation du transfert de la masse salariale par l'attribution de compensation ;
 - Recrutement complémentaire par le seul EPCI : Mutualise t'on auprès des communes le coût de l'extension de service ?
 - Absence de convention de mise à disposition en raison du transfert de responsabilité
 - Faut-il valoriser le temps des secrétaires de mairie dans le cadre de l'accueil des pétitionnaires et la phase d'enregistrement des demandes ?
 - **Hypothèse maintien de la compétence à l'échelle communale**
 - Création d'un service commun à l'échelle communautaire ;
 - Maintien de la responsabilité de l'instruction à l'échelle des communes ;
 - Transfert des personnels communaux affectés à l'instruction et valorisation du transfert de la masse salariale par l'attribution de compensation ;
 - Recrutement complémentaire par le seul EPCI ;
 - Formalisation d'une démarche de mise à disposition de services auprès des communes membres de l'EPCI ;
 - Valorisation du temps d'intervention du service instructeur sur les AC des communes membres.
 - ATTENTION : le service commun ne relève que d'un employeur, à savoir l'EPCI. Les secrétaires de mairie ne peuvent pas être mises à disposition de l'EPCI
- HYPOTHESE DE TRAVAIL LA MOINS FAVORABLE, PLUS COMPLEXE**

25