



# La nouvelle gestion publique locale et sa contribution à l'effort de maîtrise des finances publiques : intercommunalités et communes.

*Cour des comptes, le 26 septembre 2012*

*Contribution de :*

*Mathieu Chartron, DGS, Grand Dôle et ville de Dôle*

*Pascal Fortoul, DGS Pays Voironnais et président de l'ADGCF*

*Association des Directeurs Généraux des Communautés de France*

*22 rue Joubert – 75009 Paris*

*T/ 01 55 04 89 00 - F/ 01 55 04 89 01 - [www.adgcf.fr](http://www.adgcf.fr)*

# I. L'évolution des charges de personnel

- **Constat** : une augmentation continue des effectifs communautaires (150 000) liée à la Création de nouvelles structures intercommunales depuis 2000 mais aussi à leur montée en puissance (amélioration du service rendu). Néanmoins :
  - Une part des charges de personnel largement inférieure à celle des communes : 54 % contre 21 % dans les communautés (source : AdCF)
  - Des rythmes de progression des effectifs territoriaux plus soutenus dans les communes isolées que dans les territoires organisés par l'intercommunalité (source : INSEE Première n°1091)
- **Tendances actuelles** (enquête plate-forme ADGCF)
  - Des créations de postes à l'arrêt, des progressions de carrière non servies, des avantages sociaux (prise en charge des mutuelles notamment) remis à « plus tard »
  - Un renforcement des démarches de mutualisation, seul moyen envisagé pour faire face à l'exigence normative, aux nouvelles lois et aux missions confiées par les communes à l'intercommunalité
- **Les domaines propices aux dispositifs novateurs** (enquête plate-forme ADGCF)
  - Les services supports (marchés, finances) : gains de productivité possible à la faveur de regroupements et de dématérialisation
  - Développement économique, aménagement & urbanisme : privilégier la création de SPL à celle de SEM

# L'exemple de la communauté d'agglomération du Pays Voironnais

Les raisons de l'évolution de la masse salariale :

→ Mise à niveau des services sur l'ensemble du territoire

→ Évolution due aux normes (déchets, équipement : application droit du travail/HS)

→ Évolution liée aux services à la population et à sa demande (exemple : maintien à domicile = 1/3 de postes nouveaux sur les 10 dernières années en Pays Voironnais)

→ Des situations de rationalisation (exemple de la mise en place des compétences eau et assainissement par la reprise des contrats de DSP, plus d'agents des collectivités mais globalement moins de personnel)

Une remarque : la question de la masse salariale...donc du personnel doit s'analyser au regard de l'ensemble des dépenses de fonctionnement.

Le recours à la DSP peut alourdir les dépenses en réduisant le volume de la masse salariale

## L'exemple de la communauté d'agglomération du Pays Voironnais

- Pas de création nette de postes depuis 3 ans à l'exception des besoins en matière de maintien à domicile (Département prescripteur), de respect des normes pour l'eau, l'assainissement, les déchets et en matière d'hygiène et Sécurité, archivages...
- Une évolution de la masse salariale inscrite dans le Pacte financier et fiscal existant entre la Communauté et les 34 communes et qui prévoit une évolution nette qui doit être inférieure à l'évolution des ressources fiscales

Conséquences : multiplication des contrats, pas de mise en œuvre des décrets relatifs à la protection sociale, pas de mise en œuvre de la PFR...

# L'exemple de la communauté d'agglomération du Pays Voironnais

## Domaines les plus propices à l'émergence de dispositifs novateurs :

### ■ une nécessité : l'agrégation territorialisée des données comptables et financières.

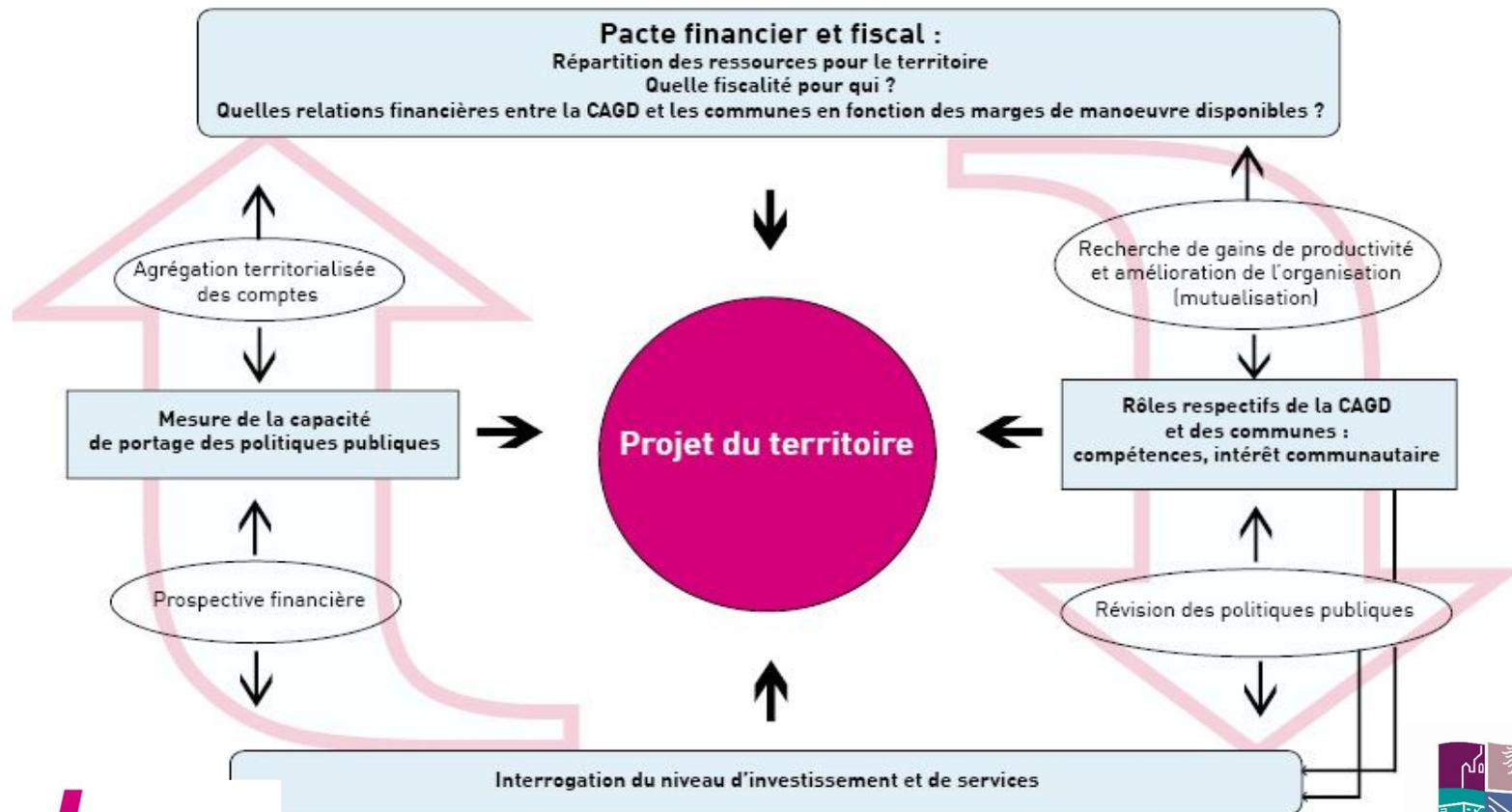
Mise en œuvre en 2006 à titre expérimental par la DGCP devenue DGFIP et développée depuis cette date par le Pays Voironnais permettant de mesurer les marges de manœuvre réelles de la Communauté et des 34 communes par la neutralisation des flux entre l'interco et les communes et les communes entre elles.

### ■ une opportunité : la mise en place d'un pacte financier et fiscal entre l'intercommunalité et les communes

■ à développer : la capacité d'évaluer les politiques publiques et entrer dans un processus LOLF avec des indicateurs pour chaque politique menée, relativement aisé pour la Communauté du fait du principe de spécialité.

# L'exemple de la communauté d'agglomération du Grand Dole

Des incertitudes qui ont poussé la collectivité à s'interroger et à développer de nouveaux outils, à la fois de réflexion, mais aussi techniques



# L'exemple de la communauté d'agglomération du Grand Dole

## Sur la masse salariale : le constat d'une hausse continue...

- Entre 2008 et 2012 (budget primitif)
  - Ville centre + CCAS : -2,5% (14,9 M€ en 2012)
  - Communauté d'Agglomération : + 424% (5,5 M€ en 2012)
  - Consolidé : +25%

## ...qui doit être tempérée...

- par le jeu des transferts de compétences et l'intégration des autres communes,
- par des phénomènes de reprise de service en régie,
- ...et qui est expliquée par la montée en puissance de la Communauté d'Agglomération et la mise à niveau des services dans le cadre des transferts de compétences,
  - augmentation consolidée ville + aggro réellement estimée à environ 15% sur 5 ans,
    - liée au développement d'une « interco » jeune (nouveaux services, remises aux normes, suivis de projets d'envergure)
    - mise en œuvre d'une politique sociale et de déprécarisation au sein de la Ville de Dole.

## II. La mutualisation au sein du bloc local

- **La mutualisation**, un mouvement engagé par de nombreuses communautés dans un souci d'optimisation des ressources humaines et financières et de meilleure qualité du service rendu.
  - ➔ Dans un contexte de raréfaction de la ressource, 86 % des DG estiment qu'il faut développer les processus de mutualisation, même si seuls 46 % d'entre eux considèrent que la mutualisation est bien perçue par les agents
  - ➔ La mutualisation doit mener à terme à une administration locale unique (57 %)
  - ➔ Seuls 48 % des DG considèrent que la mutualisation est défendue par les élus
- Au-delà même des problématiques liées à la raréfaction de la ressource publique, les processus de mutualisation au sein du bloc local contribuent, pour les DG, à **apporter de l'expertise au bloc local et à repenser l'organisation de l'ingénierie du territoire**
- Pour l'ADGCF, la mise en place des schémas de mutualisation doit favoriser la généralisation des processus de mutualisation : il s'agit donc de travailler d'ores et déjà à leur mise en place (voire à les intégrer dans le calcul du CIF ?).

## L'exemple de la communauté d'agglomération du Pays Voironnais

Même si les relations (prestations de services existent entre l'intercommunalité et les communes, il est possible d'aller au-delà.

Lancement en 2010 d'une étude sur les pistes possibles de mutualisation.

Un premier constat : l'absence de doublons, une volonté de développer des services communs sur des compétences assez parcellisées.

Résultat : aucun gain en terme de personnel !

Nouvelle stratégie : Élaboration d'un organigramme commun Pays Voironnais/ville centre avec des services communs importants (services techniques, finances, ressources humaines, informatique...)

→ En attente de validation politique

**Quel bilan ? La mutualisation doit avoir une approche globale et ambitieuse et de préférence entre la ville centre et l'intercommunalité.**

**La question de la gouvernance politique reste le point le plus difficile d'autant que l'on va devoir faire avec un maire et un président(e) de communauté souvent différent (cumul des mandats).**

**La mutualisation ne permet pas de réaliser des économies budgétaires importantes immédiatement mais permet à une nouvelle organisation de répondre à l'enjeu de l'uniformisation du service public sur le territoire de la Communauté**

# L'exemple de la communauté d'agglomération du Grand Dole

La démarche initiale : du constat d'échec des prestations de service à la recherche d'une démarche globale de réorganisation des services, couverte par un projet politique clair et partagé,

→ Des objectifs clairs (service public, garantir la bonne mise en œuvre du projet collectif, motiver élus et agents, s'adapter à un contexte difficile et optimiser nos moyens)

→ Des contraintes fortes (moyens constants, système lisible et transparent, système ouvert aux communes, adhésion du personnel)

La volonté d'une démarche rapide (9 mois), passant par une refonte totale du projet d'administration, des projets de service et de l'évaluation des agents, et par des évolutions physiques immédiates

## **Au final, la mutualisation s'appuie sur 5 documents fondamentaux**

- projet de territoire, programme : Cadrage politique
- convention entre les deux collectivités : Cadrage juridique et financier
- projet d'administration et de service : Cadrage au niveau des pratiques professionnelles
- Charte : Cadrage au niveau de la concertation, de la qualité de service
- Protocole syndical : Cadrage au niveau de la représentation du personnel

# L'exemple de la communauté d'agglomération du Grand Dole

**Le choc des cultures et la crainte de perte d'identité : une large pédagogie à développer**

**La refonte totale des procédures et des outils de suivi**

**Un cadre légal et comptable à améliorer et à simplifier**

→ Le défaut de concordance entre les différents codes et les difficultés de mise en œuvre de la mutualisation dans le cadre de l'article 1609 nonies C du CGI

→ Les difficultés de suivi analytique des charges portées par la collectivité tierce

→ La remise en cause du principe d'annualité comptable

→ La remise en cause du principe d'universalité comptable

# L'exemple de la communauté d'agglomération du Grand Dole

## La mutualisation : vecteur d'économies ?

- Le principe de la non-dépense
- La création de services nouveaux à moyens constants
- Des économies réelles à court terme
- La recherche d'optimisation des financements extérieurs

## L'ouverture de la mutualisation vers les autres communes

- La création de la plateforme de services aux communes
- Le développement des « packs »

## Une mutualisation facilitatrice des transferts de compétences et signe d'ouverture pour le personnel

- Des transferts dépassionnés
- Des parcours professionnels facilités

### III. Maîtriser la dépense publique : quelles évolutions envisager ?

• **Sur l'introduction par l'Etat de mécanismes incitatifs à la maîtrise des dépenses publiques (enquête plate-forme ADGCF) :**

→ Normer la dépense, revient à présupposer qu'il existe un niveau d'efficience maximum qui est le même pour tous, quel que soit le territoire et sa population : comment, dans ce cas, préjuger du « bon » niveau de dépense publique d'une collectivité ?

→ Proposition : fixer un délai minimal de désendettement plafond, ce qui est une façon de limiter les investissements en proportion de l'autofinancement dégagé

• **Sur les nouvelles formes de coopération entre collectivités (enquête plate-forme ADGCF) :**

→ La possibilité de se grouper pour une DSP présenterait un réel intérêt (en matière de THD notamment).

→ On observe un développement des procédures d'achat en commun de fournitures et de services. **L'assouplissement du fonctionnement des groupements de commande**, permettant aux collectivités d'entrer ou de sortir du groupement sans le remettre en cause (groupement à option), contribuerait à renforcer ce type de coopération.

# L'exemple de la communauté d'agglomération du Pays Voironnais

■ **Un principe** : le strict respect des règles de droit qui fondent l'intercommunalité (spécialité et exclusivité) reste un principe fondamental pour limiter la dépense publique

Pourquoi ne pas l'étendre aux communes ?

■ **Des souhaits :**

- Supprimer le principe de la DSC
- Pouvoir modifier les attributions de compensation suivant le principe de la majorité qualifiée (et non l'unanimité)
- Territorialiser la DGF à charge pour les intercommunalités de répartir sur la base d'un pacte financier et fiscal

■ **Des nécessités :**

- Réformer les valeurs locatives (pour un même bien de valeur locative → échelle de 1 à 4 sur un même territoire)

# L'exemple de la communauté d'agglomération du Pays Voironnais

## ■ D'autres formes de coopération entre collectivités peuvent être envisagées ou encouragées

Afin de maîtriser certains coûts :

- Mutualisation de certains achats simples (exemple : fluides..) entre collectivités (réflexion en cours entre 3 communautés d'agglomération et le Département de l'Isère) pour faire « masse ».
- Pouvoir gérer au sein des communautés, les SIVU (SIVOM) et syndicats mixtes existants à ce jour, en permettant aux communautés d'avoir des compétences à géométrie variable, au travers de budgets annexes et financés exclusivement par des participations budgétaires des communes concernées (interdire les participations fiscalisées).
- Clarifier le rôle des communes, des intercommunalités et du Département en terme d'ingénierie.

# L'exemple de la communauté d'agglomération du Grand Dole

- Plus que la finalisation de la carte intercommunale, la réduction du nombre d'intercommunalités et de syndicats reste d'actualité
- Avant la rationalisation des compétences, a minima le développement de guichets uniques dans les domaines partagés (culture, tourisme, développement économique, sport, environnement...) et la nomination de vrais chefs de file : de vrais gains de temps, financiers, et une possibilité d'accélérer l'investissement public
- Mécanismes incitatifs et LOLF locale : difficile de comparer ce qui n'est pas forcément comparable, dans le cadre de modes de gestion variables, mais le souhait de pouvoir disposer de référentiels de gestion dans des domaines transversaux et régaliens (RH, Finances, état-civil...)
- Les interrogations sur le schéma de mutualisation des services, son contenu, son caractère prescriptif restent entières,
- Vers l'administration locale unique et la création d'outils spécifiques correspondants à des besoins précis (EPL, pôles métropolitains)