Sujet national pour l'ensemble des Centres de gestion organisateurs

CONCOURS INTERNE ET TROISIEME CONCOURS DE REDACTEUR TERRITORIAL SESSION 2013

Rédaction d'une note à partir des éléments d'un dossier portant sur LE DROIT PUBLIC en relation avec les missions des collectivités territoriales

Durée : 3 heures
Coefficient : 1

A LIRE ATTENTIVEMENT AVANT DE TRAITER LE SUJET

- **Vous ne devez faire apparaître aucun signe distinctif dans votre copie, ni votre nom ou un nom fictif, ni signature ou paraphe, ni numéro de convocation.**
- **Aucune référence (nom de collectivité, nom de personne, ...) autre que celles figurant le cas échéant sur le sujet ou dans le dossier ne doit apparaître dans votre copie.**
- **Seul l'usage d'un stylo soit noir soit bleu est autorisé (bille, plume ou feutre). L'utilisation d'une autre couleur, pour écrire ou souligner, sera considérée comme un signe distinctif, de même que l'utilisation d'un surligneur.**

Le non-respect des règles ci-dessus peut entraîner l'annulation de la copie par le jury.

Les feuilles de brouillon ne seront en aucun cas prises en compte.

Ce dossier contient 24 pages, y compris celle-ci

Sujet :

Vous êtes rédacteur territorial dans une ville centre d'une communauté de communes. Le Maire envisage une mutualisation des services entre la ville centre et les villes de l'intercommunalité. Dans cette perspective, il vous demande de rédiger à son attention, exclusivement à l'aide des documents joints, une note sur la mutualisation des services.

Liste des documents du dossier :

Document 1	Yves Détraigne et Jacques Mézard, « La mutualisation des moyens dans le cadre intercommunal », extrait d'un rapport du Sénat, 25 mai 2010 - 6 pages
Document 2	« La mutualisation de services : un enjeu d'intégration intercommunale » (extraits), Assemblée des communautés de France et Institut national des études territoriales, mai 2011 - 7 pages
Document 3	Joël Bernot, « La mutualisation, bilan et perspectives », La Gazette des Communes, 3 septembre 2012 - 5 pages
Document 4	Joël Bernot, « La contractualisation au cœur de la mutualisation », La Gazette des Communes, 29 août 2011 - 2 pages
Document 5	F. Proux, « Mutualisation : Toulouse et Toulouse métropole affichent des économies substantielles », La Gazette des Communes, 1er octobre 2012 - 2 pages

Documents reproduits avec l'autorisation du C.F.C.

Certains documents peuvent comporter des renvois à des notes ou à des documents volontairement non fournis car non indispensables à la compréhension du sujet.

DOCUMENT 1

LA MUTUALISATION DES MOYENS DANS LE CADRE INTERCOMMUNAL (Extrait RAPPORT DE MM. YVES DÉTRAIGNE ET JACQUES MÉZARD) – Sénat (25 mai 2010)

(...)

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 voeux « *pour favoriser des économies d'échelle et renforcer la cohérence publique locale* »[8(*)], ils refusent de placer les deux buts sur le même plan et considèrent que le premier, par le redéploiement des marges de manoeuvre 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 coeur 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 doublonner 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.
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* »[9(*)]. 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...

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 oeuvre* ».** 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* »[10(*)]. 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 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'assumeraient 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 publiques[11(*)], 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 réglementaires qui leur sont applicables, un organisme[12(*)] 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.

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 manoeuvre 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 terme :

- 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 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. (...)

*[6] *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.*
** 7 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.*
** 8 « L'intercommunalité en France » (2005)*
** 9 « L'intercommunalité en France » (2005)*
*[10] *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).*
** 11 En ce qu'il les dispensait expressément d'une procédure de passation de marché public.*
** 12 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 ».*

DOCUMENT 2

La mutualisation de services : un enjeu d'intégration intercommunale (extraits)

1.1.2 - Définition de la mutualisation

Afin d'éviter tout malentendu et interprétation erronés, il convient de préciser ce que le terme de mutualisation désigne, car force est de constater qu'il n'est pas compris partout de la même manière. La « mutualisation », dans son acception générique, recouvre en effet des réalités parfois très différentes.

Terme ne relevant pas du vocabulaire juridique (il n'apparaît pas en tant que tel dans le CGCT) et dont, de surcroît, il n'existe pas de définition « officielle »[1], la notion de « mutualisation des services » doit constamment être précisée, d'autant plus que les textes n'ont cessé d'évoluer. Or cette évolution n'a pas toujours été assortie de clarifications, et la nouvelle version de l'article L. 5211-4-1 du CGCT ainsi que les nouveaux articles L. 5211-4-2 et 3, tels qu'ils résultent de la loi n° 2010-1563, du 16 décembre 2010, de réforme des collectivités territoriales (RCT) nécessitent un examen approfondi pour en mesurer toute la portée.

Mutualisation et prestations de services

Une acception large du terme « mutualisation » inclut dans sa définition de nombreuses modalités autres que la mise à disposition, constituant un ensemble hétéroclite de dispositifs de coopération entre un groupement et ses communes membres : ententes, conventions et conférences intercommunales et intercommunautaires, gestion mutualisée de l'achat public (groupement de commandes, centrale d'achat...), conventions de création ou de gestion d'équipements ou de services, conventions de prestations de services et de réalisations de travaux.

Le cadre juridique des prestations de services a évolué en quatre temps :

1. L'article L. 5211-56 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), introduit par la loi « Chevènement » du 12 juillet 1999, dispose que « (...) lorsqu'un EPCI assure une prestation de services pour le compte d'une autre collectivité, d'un autre EPCI ou d'un syndicat mixte, les dépenses afférentes sont retracées dans un budget annexe (...) ». Il reconnaît ainsi implicitement la possibilité de réaliser des prestations de services dans le cadre des relations intercommunales. Mais parce qu'il traite des budgets annexes et a donc simplement pour objet de clarifier les modalités d'inscription budgétaire des dépenses et recettes liées à la réalisation de prestations de services, il ne peut être analysé comme une habilitation générale des EPCI à réaliser de telles prestations.
2. L'article L. 5215-27, issu de la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines, autorise ces dernières à « confier, par convention avec la ou les collectivités concernées, la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de ses attributions à une ou plusieurs communes membres, à leurs groupements ou à toute autre collectivité territoriale ou établissement public ». En outre, « dans les mêmes conditions, ces collectivités peuvent confier, par convention avec la ou les collectivités concernées, la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de leurs attributions ».
3. L'article L. 5216-7-1, issu de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002, transpose au profit des communautés d'agglomération le dispositif jusqu'alors applicable aux seules communautés urbaines.
4. Enfin, l'article L. 5214-16-1, issu de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004, étend ce dispositif aux communautés de communes, mais en limite l'application aux seules relations entre celles-ci et leurs communes membres.

Les prestations de services réalisées par les communautés sont néanmoins subordonnées à certaines conditions.

Tout d'abord, conformément au principe de spécialité, les activités d'un EPCI doivent toujours se situer dans le prolongement de ses compétences, et les interventions pour compte d'autrui ne pouvent constituer que l'accessoire de ses fonctions premières. Il est également nécessaire qu'un intérêt public justifie l'intervention de l'EPCI.

Par ailleurs, différence fondamentale avec la mise à disposition, la prestation de services n'implique aucun transfert de l'autorité fonctionnelle et hiérarchique : les services qui assurent la prestation continuent de dépendre de l'exécutif de la structure prestataire. Cet état de fait place communes et communauté dans une relation de « clients à fournisseurs » qui n'est en rien comparable aux liens organiques noués à l'occasion de la passation d'une convention de mise à disposition de services.

Mises à disposition et prestations ne relèvent donc pas de la même logique d'intégration. Fondamentalement, les prestations ne permettent pas l'émergence d'une culture commune ; mais elles peuvent constituer une première étape sur la voie d'une mutualisation plus aboutie.

1 *Pour une définition exhaustive du terme, on se reportera utilement à l'ouvrage de Pierre-Stéphane Rey et Élodie Ducrey, « Mutualisation : du conventionnement à la mise à disposition de services », Territorial Éditions, mars 2010, qui développe une analyse juridique détaillée de la mutualisation.*

Avant la loi RCT

En matière de mutualisation, le CGCT recourait, jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi de réforme des collectivités territoriales, à trois termes distincts, recouvrant chacun une réalité précise :

- Le transfert, qui peut concerner une compétence, un service, un agent. D'une certaine manière, le transfert peut être considéré comme la forme la plus aboutie de mutualisation.
- La mise à disposition d'un service. La mise à disposition est subordonnée à l'établissement d'une convention entre la communauté et la ou les communes concernées visant à fixer ses modalités, notamment financières. La mutualisation est dite « ascendante » lorsque les services de la ville sont mis à disposition de la communauté, et « descendante » dans le cas inverse (termes qui ne figurent pas dans la loi).
- La gestion unifiée. Ce dispositif, issu de l'article 46 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 et alors réservé aux seules communautés urbaines, a ensuite été étendu à l'ensemble des EPCI à fiscalité propre par la loi du 13 août 2004. La gestion unifiée permet à la communauté de mettre ses agents à la disposition des communes qui en font la demande[2]. Elle se distingue de la simple mise à disposition dans la mesure où elle implique, *a priori*, tous les agents de la communauté et l'absence d'une convention (une délibération du conseil communautaire suffisant)[3].

Avec la loi RCT

La « mutualisation » étant une facilité de langage plus qu'une réalité juridique, elle est souvent utilisée pour désigner tous les cas autres que ceux relevant de la gestion unifiée, c'est-à-dire essentiellement les mises à disposition de plein droit, ascendantes ou descendantes. Par les modifications qu'elle apporte, la réforme territoriale oblige à clarifier une nouvelle fois ce terme.

La mutualisation revêt désormais deux modalités principales :

- La mise à disposition des services en cas de transfert de compétences à la communauté. Dans le cas d'une mise à disposition ascendante, la mutualisation peut être interprétée comme une échappatoire au transfert des agents à l'EPCI.
- La constitution de services communs. Dans ce second cas, il s'agit de formaliser des espaces de collaboration entre communes membres et structure intercommunale, au-delà des compétences transférées.

Cependant, quelles que soient les implications organisationnelles et managériales de la mutualisation, il importe de distinguer trois niveaux : la compétence, le service, l'agent.

a) En cas de transfert de compétences

L'article L. 5211-4-1 du CGCT pose le principe général que « le transfert de compétences d'une commune à un EPCI entraîne le transfert du service ou de la partie de service chargé de sa mise en œuvre », tout en ouvrant la possibilité à des dérogations. C'est en réalité le degré de transfert d'une compétence (total ou partiel) qui constitue la première « clé » d'organisation des services concernés. Deuxième clé : la différence entre l'agent exerçant la totalité de ses fonctions et celui qui n'exerce qu'une partie de ses fonctions dans un service ayant vocation à être transféré en vertu de l'alinéa précité. Ces deux clés ouvrent en pratique de nombreuses possibilités d'organisation, que la réforme des collectivités territoriales a modifiées sans nécessairement les simplifier.

---

2 *L'inverse (mise à disposition « ascendante ») est impossible dans le cadre d'une gestion unifiée.*

3 *« 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 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. » Ainsi rédigé, cet alinéa autorise-t-il une gestion unifiée « partielle », c'est-à-dire ne concernant que quelques services ? Cela peut sembler incompatible avec le concept même de « gestion unifiée », mais le cas de Reims et de sa communauté d'agglomération montre qu'une telle interprétation est possible : la « mutualisation » y repose à la fois sur des mises à disposition ascendantes et, « s'agissant de la relation descendante de la communauté vers la ville, par un régime de gestion unifiée de services » (selon les termes de l'arrêté d'organisation des services).*

Le tableau ci-dessous permet d'identifier les conséquences organisationnelles et managériales d'un transfert de compétences avant et après la réforme des collectivités territoriales :

Avant la loi RCT

<table>
<tr><th>Compétence</th><th>Service</th><th colspan="2">Agents communaux</th></tr>
<tr><td rowspan="3">Transfert</td><td rowspan="2">Transfert du service ou de la partie de service concerné</td><td>Totalité des fonctions</td><td>Transfert</td></tr>
<tr><td>Parties des fonctions</td><td>Convention</td></tr>
<tr><td>Mise à disposition ascendante (dans le cadre d'une bonne organisation des services)</td><td colspan="2">Mise à disposition de plein droit</td></tr>
</table>

Avec la loi RCT

<table>
<tr><th>Compétence</th><th>Service</th><th colspan="2">Agents communaux</th></tr>
<tr><td rowspan="3">Transfert total</td><td rowspan="3">Transfert du service ou de la partie de service concerné</td><td>Totalité des fonctions</td><td>Transfert</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Partie des fonctions</td><td>Transfert proposé</td></tr>
<tr><td>En cas de refus du transfert : mise à disposition de plein droit à titre individuel (sans limitation de durée)</td></tr>
</table>

<table>
<tr><th>Compétence</th><th>Service</th><th colspan="2">Agents communaux</th></tr>
<tr><td rowspan="3">Transfert partiel</td><td rowspan="2">Transfert du service ou de la partie de service concerné</td><td>Totalité des fonctions</td><td>Transfert</td></tr>
<tr><td>Parties des fonctions</td><td>En cas de refus du transfert : mise à disposition de plein droit à titre individuel (sans limitation de durée)</td></tr>
<tr><td>Mise à disposition (dans le cadre d'une bonne organisation des services)*</td><td colspan="2">Mise à disposition de plein droit à titre individuel</td></tr>
</table>

** La possibilité de mises à disposition ascendantes est donc maintenue. La loi RCT prévoit que les modalités de remboursement seront fixées par décret, ce qui assure la conformité de ces mises à disposition au droit communautaire.*

La principale nouveauté découle de la distinction désormais faite entre transfert total et transfert partiel de compétences. Dorénavant, un transfert total de compétences implique obligatoirement le transfert à la fois du service – ou de la partie de service – concerné et du personnel correspondant lorsque celui-ci y exerce la totalité de ses fonctions. En outre, en cas de mise à disposition ascendante ou descendante, les conditions de remboursement seront dorénavant prévues conventionnellement, selon des modalités fixées par decret.

Il est important de noter dès à présent qu'aucun lien automatique n'existe entre transfert de compétences, transfert de service et transfert des agents. La mise à disposition d'un agent reste ainsi possible dans tous les cas où celui-ci n'exerce pas la totalité de ses fonctions dans un service concerné par un transfert total de compétences.

b) Les services communs

La « gestion unifiée » disparaît avec la loi RCT qui introduit la notion nouvelle de « services communs », laquelle présente une double caractéristique :

- La création de services communs n'est possible qu'« en dehors des compétences transférées », en particulier pour les services fonctionnels, ce qui a le mérite de lever une ambiguïté juridique. En revanche, cela signifie que le régime applicable à ces services n'est pas possible dans le cadre de l'exercice des compétences (la gestion unifiée ne faisait pas la distinction). Pour se rapprocher du modèle de la gestion unifiée, une communauté doit donc à la fois constituer des services communs (notamment pour les services fonctionnels)[4] et recourir aux mises à disposition descendantes (pour l'exercice des compétences transférées).
- Les effets financiers de ces mises en commun peuvent « être pris en compte par imputation sur l'attribution de compensation » (et non plus seulement réglés par convention)[5]. Les services communs sont obligatoirement « gérés » par la communauté.

S'agissant des agents, le « service commun » est en revanche porteur d'un risque de complexité dans la mesure où la loi dispose que « les fonctionnaires et agents non titulaires communaux qui remplissent en totalité ou en partie les fonctions dans un service ou une partie de service mis en commun sont de plein droit mis à disposition de l'EPCI pour le temps de travail consacré au service commun ». Il y a donc mise à disposition des agents communaux et non mutation ou transfert[6].

En outre, les effets des mises en commun « sont réglés par convention après avis du ou des comités mixtes paritaires techniques compétents » (dans le cadre d'une gestion unifiée, une délibération du conseil communautaire suffisait).

4 La reconnaissance des « services communs » exclut de facto la possibilité de mutualisation ascendante des services fonctionnels. Les communautés qui y ont recours aujourd'hui (une DRH municipale mise à disposition de la communauté, par exemple ; situation sans fondement juridique même avant la loi RCT mais pourtant réelle) devront-elles s'aligner sur les nouvelles dispositions ?

5 Ce qui permet de consolider le lien organique entre la communauté et la ou les communes mutualisées.

6 La lecture des débats parlementaires permet de comprendre les raisons de cette disposition. On peut ainsi y voir la volonté d'éviter l'irréversibilité attachée au transfert et de privilégier la souplesse propre aux mises à disposition. D'autre part, on peut éventuellement considérer que cette disposition, telle qu'elle est rédigée, « ne concerne que les agents en place » et que « les nouveaux seront recrutés directement par l'EPCI ».

De la mutualisation des services fonctionnels aux services communs

Jusqu'à la loi RCT du 16 décembre 2010, les services fonctionnels ne pouvaient en principe faire l'objet de mises à disposition simples, celles-ci étant explicitement prévues « pour l'exercice des compétences »[7]. Lorsqu'elles souhaitaient mutualiser leurs services fonctionnels, une communauté et l'une ou plusieurs de ses communes membres devaient donc recourir à la gestion unifiée avec les limites et les inconvénients du dispositif (mise à disposition ascendante exclue, mise en place d'une administration unique).

La loi RCT a supprimé toute référence à la gestion unifiée et introduit la notion de « services communs ». L'article L. 5211-4-2 du CGCT dispose ainsi qu'« en dehors des compétences transférées, un EPCI à fiscalité propre et une ou plusieurs de ses communes membres peuvent se doter de services communs ».

Les services fonctionnels sont donc implicitement ciblés (« en dehors des compétences transférées »), ce qui permet enfin de donner une base juridique à leur mutualisation.

Les services communs se distinguent de la gestion unifiée sur trois points :

- Ils concernent les services fonctionnels, éventuellement les compétences non transférées, mais ne peuvent s'appliquer aux compétences transférées ;
- Ils n'impliquent pas la mise en place d'une administration unique ;
- Sur le plan de l'organisation, ils sont simplement « gérés » par la communauté ; les agents communaux qui y remplissent tout ou partie de leurs fonctions n'y sont pas transférés mais simplement mis à disposition de plein droit (pour le temps de travail consacré au service commun).

En termes d'intégration, les services communs se situent donc un cran en dessous de la gestion unifiée. Mais le nouveau dispositif a le mérite de mettre un terme aux ambiguïtés juridiques associées à la mutualisation des services fonctionnels, dans le respect du droit communautaire.

Au terme de ces précisions juridiques, et pour tenter une approche à la fois pratique, générale et synthétique, on peut donc considérer que la mutualisation se définit comme la situation d'un service et de ses agents placés sous une autorité hiérarchique partagée. Elle recouvre donc à la fois les cas de mises à disposition (ascendantes et descendantes) et de services communs. Les transferts stricto sensu en sont donc exclus, même s'ils sont nécessairement abordés dans toute étude sur le sujet.

Cette définition permet en outre de distinguer la mise à disposition de la prestation de services, laquelle n'implique aucun « transfert » (et donc aucun partage) de l'autorité hiérarchique (le prestataire l'exerce dans tous les cas). Ceci étant, dans certaines collectivités, la prestation est considérée comme une forme de mutualisation et, souvent, comme un préalable. Au-delà des définitions juridiques, indispensables pour cadrer le sujet, l'étude ne s'interdit donc pas d'évoquer des formes plus larges de mutualisation et, notamment, de considérer le cas des agents transférés à la communauté comme le stade ultime de la mutualisation sur la voie de l'intégration.

[...]

7 *En principe seulement : Pierre-Stéphane Rey et Élodie Ducrey défendent une interprétation extensive de « l'exercice des compétences » (les compétences ne peuvent être exercées sans les services fonctionnels). Dans la pratique, cette interprétation n'a jamais été contestée juridiquement, permettant à de nombreuses communautés d'organiser la mise à disposition ascendante, ou le plus souvent descendante, de services fonctionnels.*

1.2 - L'apparition de plusieurs types de mutualisation

1.2.1 - Les critères d'analyse permettant une classification

Le cadre juridique antérieur à la loi RCT du 16 décembre 2010, imprécis notamment sur la mutualisation de services fonctionnels (ressources humaines, finances, informatique...), a conduit au développement d'expériences très diverses de mutualisations. Ces expériences reflètent à la fois un territoire et son histoire, des choix politiques et des contraintes juridiques. L'analyse comparative de ces expériences nécessite donc d'établir une typologie des mutualisations possibles. Cinq principaux critères sont utiles :

- La date de lancement du projet de mutualisation et son ancienneté ;
- La forme juridique choisie : mise à disposition ou services communs ;
- Le degré de la mutualisation pris au sens large : de la simple prestation de services au transfert de compétences ;
- Le périmètre de la mutualisation : cette dernière implique-t-elle uniquement la communauté et la ville centre ou plusieurs communes ?
- Les services mutualisés (ou thèmes) : fonctions de pilotage (direction générale, ressources humaines, finances...), services techniques (voirie, urbanisme...), animation et services à la population (bibliothèques, social...).

Le croisement de ces cinq critères a pour objectif de caractériser la mutualisation choisie. Il s'agit aussi d'identifier l'existence éventuelle de relations entre les formes de mutualisation choisies et le territoire ainsi que les effets sur l'intégration intercommunale. Existe-t-il des formes de mutualisation pour les territoires urbains ou ruraux, dominés par une ville centre ? Existe-t-il des formes de mutualisation qui renforcent l'intégration intercommunale ?

La date de lancement du projet de mutualisation

Un projet de mutualisation se base sur une impulsion politique. Le moment choisi est-il donc lié à une échéance électorale, à un moment précis de la vie de la communauté ? L'âge de la démarche peut aussi être un paramètre : intuitivement, il semble qu'une démarche ancienne induise plus d'intégration. Mais est-ce toujours le cas ?

La forme juridique choisie

La forme juridique consiste à identifier l'article du CGCT sur lequel se fonde l'organisation choisie. L'analyse conduite s'inscrira dans le cadre de la loi RCT, pour laquelle trois formes sont désormais possibles (voir paragraphes précédents) :

- Mise à disposition de personnel ascendante (art. L. 5211-4-1 II du CGCT) ;
- Mise à disposition de personnel descendante (art. L. 5211-4-1 III du CGCT) ;
- Service commun (art. L. 5211-4-2 du CGCT) : en dehors des compétences transférées, ce service est géré par la communauté.

L'analyse des expériences rencontrées se fera sous deux angles :

- Quel est le sens préférentiel des mises à disposition ? Ascendant ou descendant ? Si le législateur tend à privilégier les mutualisations descendantes, des mutualisations ascendantes sont également possibles. Quels sont les thèmes les plus concernés ?
- Le cas des services communs. Ces services n'étaient pas explicitement prévus par le cadre juridique antérieur. Pourtant, les expériences de services RH ou finances déjà mutualisés sont nombreuses. L'analyse a notamment pour objectif d'identifier les services communs qui seraient mutualisés aujourd'hui par une mise à disposition de service ascendante (cas, par exemple, d'un service RH de la ville mis à disposition de la communauté), alors que le législateur a fait le choix de services communs « gérés par l'EPCI ». Il s'agit donc d'évaluer l'impact en termes de changements organisationnels à prévoir en raison de ce choix.

Le degré de la mutualisation

Si la mutualisation peut être limitée à la vision juridique détaillée ci-dessus, elle a été définie, au sens large, comme un partage de services entre plusieurs structures. Dans ce cadre, divers degrés correspondant à divers niveaux d'intégration sont possibles :

Degré 0 : la prestation de services. Ce degré consiste en un service rendu par la communauté ou une commune pour le compte de l'autre collectivité. Juridiquement, la prestation de services implique le non-transfert de l'autorité hiérarchique. Pour autant, dans la pratique certaines conventions de mutualisation sont en réalité des prestations de services. Aussi, dans la présente étude, certaines conventions de mutualisation avec mise à disposition ont été qualifiées, suite à notre étude de terrain, de prestations de services de par l'activité confiée. Néanmoins, le choix de recourir à l'autre collectivité pour cette prestation induit une intégration, ne serait-ce que par un échange de pratiques.

Exemple de prestation de services : Réalisation de la paie d'une commune par le service RH de la communauté, entretien des bâtiments communautaires par des agents des communes, sans tranfert de l'autorité hiérarchique.

- Degré 1 : la mise à disposition de services et les services communs. Ces deux modalités impliquent le partage de l'autorité hiérarchique. Ce degré peut concerner des compétences transférées ou non. Le partage du service peut aussi amener à mettre en commun les politiques et grandes orientations managériales (par exemple une politique ressources humaines commune).

  Exemple : Une direction des ressources humaines commune.

- Degré 2 : le transfert de la compétence à la communauté. Il s'agit du degré ultime d'intégration. En effet, le service est transféré à la communauté en dehors de l'exception possible de la mise à disposition dans le cadre d'un transfert partiel de compétences (voir pages 10 et 11). L'autorité fonctionnelle est transférée à la communauté. Ce degré ne peut pas concerner les services fonctionnels.

  Exemple : Transfert d'un service eau et assainissement.

Le périmètre de la mutualisation

Le périmètre de la mutualisation vise à caractériser le nombre de collectivités concernées par le partage du service. Plus leur nombre sera grand, plus cela traduit *a priori* une intégration poussée. Deux périmètres seront utilisés comme critères d'analyse :

- Périmètre 1 : la communauté et une commune, en général la ville centre ;
- Périmètre 2 : la communauté et plusieurs communes.

Dans une même communauté, selon les services, les deux périmètres peuvent se combiner. Il est ainsi possible de prendre l'exemple d'une communauté qui disposerait :

- d'un service ressources humaines commun à la ville centre et la communauté (périmètre 1),
- de services techniques communs entre toutes les communes et la communauté (périmètre 2).

Les thèmes mutualisés

Les thèmes mutualisés visent à caractériser les activités que les élus ont choisi de partager. Une typologie des thèmes est sans doute plus difficile à établir, car il n'existe pas de référentiel précis.

Les critères de caractérisation des thèmes peuvent donc être doubles : compétences[14] ou métiers. L'entrée « compétences », si elle semble la plus proche de la logique intercommunale, ne permet pas de couvrir les services fonctionnels, pourtant souvent choisis comme thème de mutualisation. Aussi, une logique « métiers » sera-t-elle privilégiée. Pour ce faire, l'étude se base sur les familles de métiers du Guide des métiers territoriaux réalisé par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) en février 2010. Ce guide, qui a mis au point la liste indicative des métiers territoriaux de 2004, classe plus de 250 métiers en trente-cinq familles, regroupées en cinq domaines.

source :
Assemblée des communautés de France et Institut national des études territoriales - mai 2011

14 *Au sens de compétences des communes ou de la communauté.*

La mutualisation, bilan et perspectives

Introduction

En association avec le cabinet de conseil Décision Publique et le cabinet d'avocats Avoxa, le Syndicat National des Directeurs Généraux des collectivités Territoriales (SNDGCT) a souhaité mener une enquête d'envergure sur la question de la mutualisation au sein des collectivités du bloc local.

Cette enquête a été portée par la commission «management» du Syndicat, commission chargée de productions sur l'actualité juridique des collectivités. À ce titre, elle a produit des contributions sur les différentes réformes récentes ce qui a permis au Président National, Stéphane Pintre, DGS d'Antibes, d'être entendu par la commission «Balladur», par les différents rapporteurs sur le projet de loi portant réforme des collectivités, par l'ancien ministre Jean-Jacques de Peretti, chargé de mission auprès du président de la République, et enfin, par le ministre délégué aux collectivités territoriales, Philippe Richert.

Les objectifs de l'étude étaient de dresser un état des lieux de la mutualisation dans les collectivités, de mieux cerner les éventuelles difficultés dans sa mise en œuvre (notamment sur la dimension Ressources Humaines) et in fine de présenter les bonnes pratiques des uns et des autres.

Même si chaque communauté de communes ou d'agglomération doit composer avec son identité et ses nécessités propres, l'étude entendait également proposer aux collectivités une analyse juridique de la mutualisation ainsi que des procédures types pour les aider à y voir plus clair et étayer une démarche qui reste assez complexe.

À plus ou moins brève échéance, toutes les collectivités seront concernées par la mutualisation et ses subtilités. Il importait donc de préparer le terrain.

À cet effet, nous présenterons notre enquête en trois temps, après un préambule visant à synthétiser l'approche: une analyse juridique de la mutualisation (titre I), une présentation d'une enquête réalisée auprès d'un échantillon d'environ 300 DG et DGA pour dresser l'état des lieux de la mutualisation (titre II) et enfin une trame méthodologique concrète pour réussir sa mutualisation (titre III).

Synthèse

Définition

Par mutualisation, on entendra la mise en commun, temporaire ou pérenne, de ressources humaines, techniques, patrimoniales ou financières. Les modalités de la mutualisation consistent en l'exercice de compétences sans transfert. C'est donc une pratique moins lourde qu'un transfert ou une délégation de compétence et qui permet la coexistence de personnel aux employeurs différents au sein d'un même service jusqu'à la fusion de service.

La mutualisation peut être ascendante (des communes vers l'EPCI), descendante (de l'EPCI vers les communes) ou transversale, infracommunautaire (les communes entre elles). Elle peut concerner la direction, les services opérationnels (routes, ordures ménagères), les services fonctionnels (au service des autres: mécanique, informatique, juridique, etc.), les services administratifs (RH, finances, etc.), les équipements ou le matériel.

L'objectif est de ne pas créer de double administration sur des compétences bien souvent déjà exercées avant par les communes. L'intercommunalité avait au départ pour objectif de mettre des moyens en commun pour construire à plusieurs des projets à l'échelle d'un territoire et faire des économies d'échelle. La mutualisation va dans le sens de ce second objectif.

Le contexte juridique

La mutualisation était jusque-là possible mais incertaine dans un contexte de réglementation européenne où la mise en concurrence, notamment avec le secteur privé (problème des services économiques ou non économiques d'intérêt général), est privilégiée.

La loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales (loi RCT) est venue préciser le cadre de référence.

Tout d'abord, l'article 65 dispose que des mises à disposition sont possibles entre les communes et l'EPCI pour l'exercice d'une compétence «lorsque cette mise à disposition présente un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services».

L'article 66 traite ensuite des compétences non transférées et précise qu'un EPCI à fiscalité propre et une ou plusieurs de ses communes membres peuvent se doter de services communs par convention, après avis du CTP. Ces services communs sont gérés par l'EPCI dans le cadre d'une mise à disposition.

D'une manière plus générale, et c'est là que résidera l'enjeu majeur des prochaines années, l'article 67 dispose qu'afin d'assurer une meilleure organisation des services, le président de l'EPCI doit établir dans l'année qui suit le renouvellement des conseils municipaux un rapport sur les mutualisations de services entre les communes et l'EPCI. De plus, «ce rapport comporte un projet de mutualisation des services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat. Le projet de schéma prévoit notamment l'impact prévision-

nel de la mutualisation des effectifs de l'EPCI à fiscalité propre et des communes concernées et sur leurs dépenses de fonctionnement.»
Il en va de même pour les départements et les régions qui auront 6 mois après les élections pour définir, selon les dispositions de l'article 73, un schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services qui devra traiter des délégations de compétences entre départements et régions, l'organisation des interventions financières, les conditions d'organisation et de mutualisation des services.

Modalités pratiques

Une simple convention d'objectifs à durée limitée peut valider cette mutualisation des services ou des moyens.
Si l'on s'en tient aux départements, il semble évident qu'une mutualisation est possible entre les conseils généraux et leurs satellites, ne serait-ce qu'au niveau des services fonctionnels. Ces services peuvent être mutualisés pour assurer une gestion commune, notamment entre le conseil général et les SDIS, les CDT ou les BDP, lorsque celles-ci sont externalisées.
À une autre échelle, ces services fonctionnels peuvent également être mutualisés entre la région et les départements pour favoriser les économies d'échelle. Ainsi, la région peut être l'autorité organisatrice des compétences administratives et déconcentrer une partie de ses services dans les conseils généraux pour qu'une interface au plus près du terrain puisse être assurée.
Il en va de même entre les communes et leur EPCI. Les DGS de communes peuvent être mis à disposition de l'EPCI pour traiter les dossiers de leur territoire, des services communs peuvent être créés soit pour faire des économies d'échelle (ex: fauchage, mécanique, informatique, etc.), soit pour mieux accompagner les petites communes (instruction des permis de construire, marchés publics, juridique, etc.). Enfin, des banques de matériel peuvent être créées. À cet effet, le service le plus mutualisé aujourd'hui est celui des festivités (30% des EPCI).

Pour aller plus loin

Même si tout le monde s'en préoccupe, la mutualisation des services est encore peu répandue dans les collectivités du bloc local. Elle est en fait bien souvent le signe d'une intercommunalité partagée et consensuelle. Elle s'impose naturellement lorsque l'EPCI apporte une plus value supplémentaire par la mise en commun de moyens pour les communes.
Cela implique de passer d'une intercommunalité de gestion à une intercommunalité de projets. Or, cela n'est possible que lorsque l'EPCI se dote d'un véritable projet de territoire, partagé par l'ensemble des élus et qui se décline ensuite dans la définition d'un intérêt communautaire clair et précis.
C'est un enjeu d'avenir sur lequel travaillent déjà, à des degrés divers, de nombreux EPCI sur le territoire. Il n'y a pas de mutualisation toute faite, tout dépend des enjeux du territoire, de sa structure (ville centre ou pas, par exemple) et de la volonté des élus. Quoi qu'il en soit, tous les territoires s'engagent aujourd'hui sur cette question qui ne saurait être passée sous silence.

Titre I. Le nouveau cadre juridique de la mutualisation

La loi n° 2010-1563 de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 reformule les modalités de mutualisation des services et ouvre des perspectives nouvelles aux communes et intercommunalités.

Le nouveau dispositif repose d'un point de vue opérationnel pour une large part sur la conclusion de conventions entre les collectivités et établissements publics concernés.

Pour toutes les personnes publiques conduisant une démarche de mutualisation, quelle qu'en soit la forme, c'est cette convention qui va mettre en œuvre de façon concrète la mutualisation. Car c'est précisément aujourd'hui dans la contractualisation entre les collectivités concernées que la mutualisation prend corps.

I. La mise à disposition des services dans le cadre intercommunal

Souvent confondue avec le concept même de mutualisation, la mise à disposition de services, issue de la loi du 13 août 2004, a été profondément remaniée par la loi du 16 décembre 2010.

Le nouveau dispositif vise à clarifier les conditions d'application du régime de la mise à disposition de services entre les communes et les EPCI et à encourager ces mises à disposition.

L'article L.5211-4-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) est ainsi largement modifié.

Dans le cadre d'un transfert partiel de compétence, la commune qui le souhaite peut conserver tout ou partie du service concerné. Ce service, conservé par la commune, est alors en tout ou en partie mis à disposition de l'EPCI (article L.5211-4-1, II).

Il s'agit là d'une dérogation à la règle générale du transfert des services lequel suit en principe le transfert de compétences (article L.5211-4-1, I).

Cet aménagement de la mise à disposition des services d'une commune vers un EPCI (qui est désormais possible dans le cadre d'un simple transfert partiel de compétences) s'ajoute à la possibilité toujours existante de mise à disposition de services de l'EPCI vers ses communes membres (article L.5211-4-1, III).

Dans tous les cas, les modalités de cette mise à disposition des services (ascendante ou descendante) doivent être réglées par voie de convention conclue entre la commune et l'EPCI. Mais la loi (article L5211-4-1, IV) prévoit simplement sur ce point que la convention doit fixer les modalités de la mise à disposition (après consultation des comités techniques paritaires compétents) et définir les conditions de remboursement par la commune ou l'établissement public bénéficiaire de la mise à disposition des frais de fonctionnement du service.

Les modalités de ce remboursement ont été précisées le décret n° 2011-515 du 10 mai 2011 relatif au calcul des modalités de remboursement des frais de fonctionnement des services mis à disposition dans le cadre de l'article L.5211-4-1 du CGCT. Ce décret prévoit les règles de détermination et de remboursement des frais liés à la mise à disposition de services entre communes et EPCI. Il insère ainsi au CGCT un article D.5211-16 qui expose les modalités de calcul à prendre en compte pour ce remboursement.

Ainsi, lorsqu'une commune met ses services à disposition de son EPCI, le remboursement des frais de fonctionnement du service s'opère sur la base « d'un coût unitaire de fonctionnement du service multiplié par le nombre d'unités de fonctionnements constituées par l'EPCI (...) bénéficiaire de la mise à disposition ».

Ce coût unitaire doit être défini dans la convention de mise à disposition de services conclue entre la commune et l'EPCI en application de l'article L.5211-4-1-IV du CGCT, laquelle doit exposer la méthode retenue pour la détermination du coût.

Mais c'est in fine la commune ou l'EPCI qui a mis le service à disposition qui détermine précisément ce coût à partir des dépenses de ses derniers comptes administratifs, actualisées des modifications prévisibles des conditions d'exercice de l'activité au vu du budget primitif de l'année.

Ce coût unitaire de fonctionnement comprend les charges liées au fonctionnement du service et en particulier les charges de personnel, les fournitures, le coût de renouvellement des biens et les contrats de services rattachés, à l'exclusion de toute autre dépense non strictement liée au fonctionnement du service.

Ainsi, s'agissant des conditions de remboursement par la collectivité bénéficiaire, il y a lieu de prendre en compte l'ensemble des frais de fonctionnement du service et non seulement la rémunération des agents concernés. Devront ainsi être intégrés les frais matériels concourant au fonctionnement du service : chauffage, téléphone, locations diverses, etc. Mais il conviendra de veiller à ce que soient exclues des dépenses qui n'ont pas de lien avec le service mis à disposition. À défaut, l'économie réalisée par la collectivité bénéficiaire pourrait s'analyser comme une rémunération et entraîner une requalification de la convention.

Le remboursement des frais s'effectue ensuite sur la base d'un état annuel indiquant la liste des recours au service, convertis en unités de fonctionnement.

L'objectif était d'établir clairement que les conventions de mise à disposition de services ne sont en aucun cas des prestations réalisées à titre onéreux. Si ce décret est appliqué ri-

goureusement, les coûts engendrés par la mutualisation donneront lieu exclusivement à des remboursements de frais de fonctionnement et non à une quelconque rémunération, excluant par là même la qualification de marchés publics.
Hormis ces modalités financières, il existe très peu de dispositions sur le contenu de ces conventions entre collectivités et établissements publics concernés, ce qui donne finalement à ce mode de mutualisation par voie conventionnelle une grande souplesse dans sa mise en œuvre.
Les mises à dispositions de service ne sont cependant possibles que s'il peut être démontré qu'elles présentent un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services. Il est conseillé d'exposer dans la convention les avantages (en terme fonctionnel et/ou financier notamment) que la mise à disposition présente pour les personnes publiques concernées.
Le champ d'application précis de la mise à disposition (partie du service concerné en cas de transfert partiel par exemple) devra enfin être bien défini de façon à encadrer les missions des agents pour ne pas les laisser dans l'incertitude face à des demandes plus ou moins étendues émanant de la personne publique auprès de laquelle ils sont mis à disposition.
Enfin, en la forme, l'assemblée délibérante sera bien sûr appelée à se prononcer et à autoriser l'exécutif à signer la convention dans la mesure où elle modifie les règles générales d'organisation des services publics de la collectivité concernée[1] et entraîne des effets financiers.

II. La contractualisation et la création de services communs

La loi du 16 décembre 2010 a innové en introduisant un article L.5211-4-2 dans le CGCT qui donne la possibilité à un EPCI à fiscalité propre et à une ou plusieurs de ses communes membres de se doter, en dehors des compétences transférées, de services communs.
L'organisation et les missions de ces services communs ont été explicitées dans une précédente étude publiée récemment par la Gazette.[2]
Ils ont pour vocation de prendre en charge des services fonctionnels (ressources humaines, service juridique, service informatique...).
La création de ces services communs repose là encore obligatoirement sur la conclusion d'une convention entre l'EPCI et la ou les communes concernées.
Cette convention va jouer un rôle capital dans l'organisation même du service commun puisque c'est elle qui, après avis des CTP compétents, en organisera le fonctionnement et les « effets » pour reprendre la terminologie employée par le législateur.
Bien que la loi ne le précise pas explicitement, les modalités de répartition des frais induits par le fonctionnement de ces services devront être réglées par voie conventionnelle. Là encore, tous les frais induits devront être évalués et répercutés pour leur valeur réelle afin d'exclure toute notion de bénéfice et, partant, toute requalification en marché public.
Il convient encore de mentionner que le législateur réserve ici un mécanisme original de financement: pour les EPCI percevant la contribution économique territoriale, les frais de fonctionnement de ces services communs dont ils supportent la charge pourront être pris en compte pour diminuer le montant de l'attribution de compensation revenant aux communes membres concernées. Un encadrement conventionnel demeure cependant nécessaire, cette nouvelle possibilité n'étant qu'un mode de financement par compensation.
Critiquée vigoureusement par une partie de la doctrine comme constituant une atteinte au principe de spécialité (car déconnectée de la notion de transfert de compétences), la création de services communs ouvre des perspectives nouvelles dans le domaine de la coopération intercommunale.
Elle nécessite toutefois une vigilance particulière dans sa mise en œuvre, tant au niveau politique que juridique.
Les modalités de répartition des frais du service commun devront notamment faire l'objet d'un examen attentif.

III. Quid des conventions existantes ?

L'adoption des nouvelles dispositions issues de la réforme de la loi du 16 décembre 2010 et de ses décrets d'application soulève en creux la question de la légalité du dispositif antérieur et des conventions qui ont été signées sous son égide.
On sait que la jurisprudence tant nationale que communautaire estimait que les contrats conclus entre collectivités publiques devaient être soumis aux obligations de publicité et de mise en concurrence dans les conditions du droit commun.[3]
Pour la commission européenne, les contrats de coopération horizontale entre collectivités publiques relevaient du domaine de la commande publique. Cette position de la commission était de nature à remettre en cause les coopérations conventionnelles entre collectivités. C'est ainsi que la commission avait notamment critiqué le régime des mises à disposition de services entre collectivités et entamé en 2007 une procédure précontentieuse contre la France relative aux mutualisations ascendantes (des communes vers l'EPCI).
Mais la Cour de justice a infléchi sa jurisprudence en matière de coopération entre collectivités publiques et n'a pas suivi la commission.
Ainsi, depuis un arrêt en date du 9 juin 2009[4], la CJUE admet clairement la possibilité de procéder à des mutualisations entre personnes publiques par la voie conventionnelle (sans constitution d'un organisme dédié) pour « assurer en commun leurs missions de service public » et sans qu'une telle convention puisse être considérée comme un marché public de services.

Cette décision a incontestablement élargi le champ des possibles en matière de coopération conventionnelle entre collectivités territoriales.
Elle a ainsi grandement facilité, au regard du droit communautaire, l'adoption du nouveau cadre réglementaire et législatif issu de la réforme de décembre 2010.
Quant à la jurisprudence nationale, elle est allée encore plus loin pour admettre les coopérations contractuelles entre collectivités publiques, revenant ainsi sur sa jurisprudence « communauté de communes du Piémont-de-Barr » dès lors qu'elle estime être en présence d'une convention de coopération entre personnes publiques dans le cadre de relations qui ne sont pas celles du marché.[5]
Au vu de cette dernière jurisprudence, dès lors qu'il apparaît les collectivités publiques n'ont pas entendu se comporter comme des opérateurs économiques sur un marché concurrentiel et que les modalités financières définies entre elles se limitent à des compensations de charges, la mise en œuvre de contrats de coopération (quelle que soit leur qualification) ne devrait plus soulever de problème au regard du droit de la commande publique.
Il reste qu'il convient néanmoins d'examiner attentivement les conventions qui ont été conclues avant l'entrée en vigueur de la réforme.
En effet, dès lors qu'il existe à présent un cadre juridique définissant les modalités de remboursement des frais liés aux services mis à disposition en application de l'article L.5211-4-1 du CGCT, il paraît difficile de continuer à fonctionner avec des conventions qui prévoient des modalités de remboursement par trop différentes du nouveau cadre ainsi fixé.
En cas de doute, un état des lieux des conventions existantes peut être nécessaire.

IV. La mutualisation de services en dehors du cadre intercommunal

Enfin, l'article 68 de la loi de réforme des collectivités territoriales organise un cadre juridique pour les mutualisations horizontales entre les départements, les régions, leurs établissements publics, leurs groupements et les syndicats mixte.
Cette disposition, codifiée à l'article L.5111-1-1 du Code général des collectivités territoriales, instaure un dispositif de mutualisation offrant une alternative aux personnes publiques concernées mais qui repose là encore sur la contractualisation.
Ces conventions pourront prévoir soit la mise à disposition du service et des équipements d'un des contractants au profit des autres (mise à disposition de service), soit le regroupement des services et équipements de plusieurs cocontractants au profit d'un service unifié relevant d'un seul des cocontractants concernés (service unifié).
Dans tous les cas, elles devront prévoir logiquement les modalités de remboursement de la part des frais de fonctionnement correspondant à l'utilisation du service et des équipements mis à disposition de la collectivité bénéficiaire ou de la quote-part des dépenses engagées par le service unifié pour le compte des différentes collectivités concernées.
Le décret n°2012-124 du 30 janvier 2012 d'application de la loi RCT est venu définir les modalités de remboursement des frais de fonctionnement du service mis à disposition dans ce cadre en précisant que ce remboursement s'effectue sur la base d'un coût unitaire de fonctionnement du service, multiplié par le nombre d'unités de fonctionnement constatées par la collectivité ou l'établissement public bénéficiaire de la mise à disposition.
La convention doit définir la méthode retenue pour la détermination du coût unitaire de fonctionnement et comprend une prévision d'utilisation du service mis à disposition, exprimée en unités de fonctionnement. Le coût unitaire comprend les charges liées au fonctionnement du service et en particulier les charges de personnel, les fournitures, les flux, le coût de renouvellement des biens et les contrats de services rattachés, à l'exclusion de toute autre dépense non strictement liée au fonctionnement du service.
Le coût unitaire est constaté à partir des dépenses des derniers comptes administratifs, actualisées des modifications prévisibles des conditions d'exercice de l'activité au vu du budget primitif de l'année. La détermination du coût est effectuée par la collectivité ou l'établissement public ayant mis à disposition ledit service.
Le remboursement des frais s'effectue sur la base d'un état annuel indiquant la liste des recours au service, convertis en unités de fonctionnement.
Le système est donc calqué sur celui prévu par le décret précité du 10 mai 2011 relatif au calcul des modalités de remboursement des frais de fonctionnement des services mis à disposition dans le cadre intercommunal.
Outre les modalités de remboursement, les conventions devront également prévoir, après avis des comités techniques paritaires, les effets qu'elles induisent pour le personnel concerné (autorité fonctionnelle, régime indemnitaire, etc.).
Enfin, en marge de la présente étude, on peut signaler la forme plus aboutie de mutualisation offerte par l'article L.5111-1-1, III du CGCT qui prévoit la possibilité pour les départements et les régions, leurs établissements publics et les syndicats mixtes auxquels ils appartiennent de se doter d'un service unifié doté de la personnalité morale et ayant pour objet d'assurer la gestion en commun de services fonctionnels (lesquels se définissent comme des services administratifs ou techniques concourant à l'exercice des compétences des collectivités intéressées). Ce service unifié peut, précise la loi, prendre notamment la forme d'un syndicat mixte.

Joël Bernot
avocat au barreau de Nantes
cabinet Avoxa

DOCUMENT 4

la gazette

29 août 2011

La contractualisation au cœur de la mutualisation

La loi n° 2010-1563 de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 reformule les modalités de mutualisation des services et ouvre des perspectives nouvelles aux communes et intercommunalités. C'est précisément dans la contractualisation entre les collectivités concernées que la mutualisation prend corps.
La réforme des collectivités territoriales repose, pour une large part, sur la conclusion de conventions entre les collectivités et établissements publics concernés. Pour toutes les personnes publiques conduisant une démarche de mutualisation, quelle qu'en soit la forme, c'est ainsi par convention que sera mise en œuvre la mutualisation.

1. Mise à disposition de services
Souvent confondue avec le concept même de mutualisation, la mise à disposition de services, issue de la loi du 13 août 2004, a été profondément remaniée par la loi du 16 décembre 2010. Le nouveau dispositif vise à clarifier les conditions d'application du régime de la mise à disposition de services entre les communes et les EPCI et à encourager ces mises à disposition. L'article L. 5211-4-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) est ainsi largement modifié.
Dans le cadre d'un transfert partiel de compétence, la commune qui le souhaite peut conserver tout ou partie du service concerné. Ce service est alors, en tout ou en partie, mis à disposition de l'EPCI (art. L. 5211-4-1, II, CGCT). Il s'agit là d'une dérogation à la règle générale du transfert des services, lequel suit en principe le transfert de compétences (art. L. 5211-4-1, I, CGCT).
Cet aménagement de la mise à disposition des services d'une commune vers un EPCI, désormais possible dans le cadre d'un simple transfert partiel de compétences, s'ajoute à la possibilité, toujours existante, de mise à disposition de services de l'EPCI vers ses communes membres (art. L. 5211-4-1, III, CGCT). Dans tous les cas, les modalités de cette mise à disposition (ascendante ou descendante) doivent être réglées par voie de convention conclue entre la commune et l'EPCI. La loi (art. L. 5211-4-1, IV, CGCT) prévoit simplement, sur ce point, que la convention doit fixer les modalités de la mise à disposition (après consultation des comités techniques paritaires (CTP) compétents) et définir les conditions de remboursement par la commune ou l'établissement public bénéficiaire de la mise à disposition des frais de fonctionnement du service. Les modalités de ce remboursement restent d'ailleurs à préciser par décret.
Il existe donc très peu de dispositions sur le contenu de ces conventions entre collectivités et établissements publics concernés, ce qui donne finalement à ce mode de mutualisation par voie conventionnelle une grande souplesse de mise en œuvre.
Quelques points restent cependant incontournables sous peine de requalification en convention de prestations de services et donc en marché public. Il convient en effet de distinguer la notion de prestations de services entre EPCI et communes membres [(1)], de celle de mise à disposition de services énoncée à l'article L. 5211-4-1. Les premières sont soumises aux règles de la commande publique alors que les secondes y échappent par nature. Le contenu précis des conventions est donc essentiel pour bien distinguer ce qui relève de la mutualisation (et donc d'un certain degré d'intégration), de ce qui relève de la convention de prestations de services en dehors de toute mutualisation. Ainsi, s'agissant des conditions de remboursement par la collectivité bénéficiaire, il y a lieu de prendre en compte l'ensemble des frais de fonctionnement du service et pas seulement la rémunération des agents concernés [(2)]. A défaut, l'économie réalisée par la collectivité bénéficiaire pourrait s'analyser comme une rémunération et entraîner une requalification de la convention.
Les mises à disposition de service ne sont par ailleurs possibles que s'il peut être démontré qu'elles présentent un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services. Il est conseillé d'exposer dans la convention les avantages (en terme fonctionnel et/ou financier notamment) que la mise à disposition présente pour les personnes publiques concernées. Le champ d'application précis de la mise à disposition [(3)] devra être bien défini de façon à encadrer les missions des agents pour ne pas les laisser dans l'incertitude face à des demandes plus ou moins étendues émanant de la personne publique auprès de laquelle ils sont mis à disposition. Enfin, l'assemblée délibérante sera appelée à

autoriser l'exécutif à signer la convention, laquelle modifie les règles générales d'organisation des services publics de la collectivité [4] et entraîne des effets financiers.

2. Création de services communs

Le nouvel article L. 5211-4-2 du CGCT donne la possibilité à un EPCI à fiscalité propre et à une ou plusieurs de ses communes membres de se doter, en dehors des compétences transférées, de services communs [5]. Leur création repose obligatoirement sur la conclusion d'une convention qui jouera un rôle capital dans l'organisation même du service commun : c'est elle qui, après avis des CTP compétents, en organisera le fonctionnement et les effets. Les modalités de répartition des frais induits par le fonctionnement de ces services devront être réglées par voie conventionnelle [6].

Le législateur réserve ici un mécanisme original de financement pour les EPCI percevant la contribution économique territoriale. Les frais de fonctionnement de ces services communs, dont ils supportent la charge, pourront être pris en compte pour diminuer le montant de l'attribution de compensation revenant aux communes membres concernées.

Un encadrement conventionnel demeure cependant nécessaire, cette nouvelle possibilité n'étant qu'un mode de financement par compensation.

Critiquée vigoureusement par une partie de la doctrine comme constituant une atteinte au principe de spécialité [7], la création de services communs ouvre des perspectives nouvelles dans le domaine de la coopération intercommunale. Elle nécessite toutefois une vigilance particulière dans sa mise en œuvre, tant au niveau politique que juridique.

3. Mutualisation des services en dehors du cadre intercommunal

L'article 68 de la loi de réforme des collectivités territoriales organise un cadre juridique pour les mutualisations horizontales entre les départements, les régions, leurs établissements publics, leurs groupements et les syndicats mixtes. L'article L. 5111-1-1 du CGCT instaure un dispositif de mutualisation offrant une alternative aux personnes publiques concernées mais qui repose, là encore, sur la contractualisation. Ces conventions pourront prévoir soit la mise à disposition du service et des équipements d'un des contractants au profit des autres (mise à disposition de service), soit le regroupement des services et équipements de plusieurs cocontractants au profit d'un service unifié relevant d'un seul des cocontractants concernés (service unifié). Dans tous les cas, elles devront prévoir logiquement les modalités de remboursement de la part des frais de fonctionnement correspondant à l'utilisation du service et des équipements mis à disposition de la collectivité bénéficiaire, ou de la quote-part des dépenses engagées par le service unifié pour le compte des différentes collectivités concernées. Ces conventions devront également prévoir, après avis des comités techniques paritaires, les effets qu'elles induisent pour le personnel concerné (autorité fonctionnelle, régime indemnitaire, etc.).

Enfin, en marge de la présente étude, on peut signaler la forme plus aboutie de mutualisation offerte par l'article L. 5111-1-1, III du CGCT qui prévoit la possibilité, pour les départements et les régions, leurs établissements publics et les syndicats mixtes auxquels ils appartiennent, de se doter d'un service unifié doté de la personnalité morale et ayant pour objet d'assurer la gestion en commun de services fonctionnels (lesquels se définissent comme des services administratifs ou techniques concourant à l'exercice des compétences des collectivités intéressées). Ce service unifié peut, précise la loi, prendre notamment la forme d'un syndicat mixte.

Joël Bernot - Avocat au barreau de Nantes (Cabinet Avoxa)

Note 01:
Prévues par les articles L. 5214-16-1, L. 5215-27 et L. 5216-7-1 du CGCT. –
Note 02:
Devront ainsi être intégrés tous les frais matériels concourant au fonctionnement du service : chauffage, téléphone, locations diverses, etc. -
Note 03:
Partie du service concerné en cas de transfert partiel par exemple. -
Note 04:
CE Section. 6 janvier 1995, Ville de Paris, req. n° 93428. –
Note 05:
L'organisation et les missions de ces services communs ont été explicitées dans une précédente étude : « Organisation et missions des services communs », Philippe Petit, « La Gazette », 30 mai 2011, p. 60 et s. -
Note 06:
Là encore, tous les frais induits devront être évalués et répercutés pour leur valeur réelle afin d'exclure toute notion de bénéfice et, partant, toute requalification en marché public. -
Note 07:
Car déconnectée de la notion de transfert de compétences. -

DOCUMENT 5

la gazette

1er octobre 2012

MUTUALISATION DES SERVICES

Toulouse et Toulouse métropole affichent des économies substantielles

Par F. Proux

Dès sa création en 2009, la communauté urbaine de Toulouse a posé comme principe de base la mutualisation de ses directions support. Il en ressort une optimisation des ressources humaines et de substantielles économies.

La quasi totalité des grandes intercommunalités se sont constituées sur un principe de double administration, à l'instar de Nantes, Lyon, Bordeaux ou Marseille. En transformant sa communauté d'agglomération en communauté urbaine (CU) le 1er janvier 2009, Toulouse (440 000 habitants pour la ville centre et 703 000 habitants pour la CU de 36 communes, Haute-Garonne) a d'emblée fait le choix de la mutualisation des services entre la CU et la ville centre.

Un principe qui s'applique aux cabinets du maire et du président, à la direction générale des services, à douze directions et services support (ressources humaines, commande publique, affaires juridiques, systèmes d'information...), à l'exception des deux directions des finances. « Cela tient à des considérations essentiellement techniques, mais également pour partie politiques », indique Edouard Guerreiro-Bochereau, chargé d'études prospectives à la direction des ressources humaines de Toulouse. « Un travail a cependant été conduit sur l'uniformisation des outils informatiques, des systèmes d'information financières et des procédures de travail ».

Quatre compétences restent strictement municipales et gardent leur direction générale : la culture, la solidarité, la tranquillité-domaine public et l'éducation, jeunesse, loisirs et sports. « Le périmètre de mutualisation a évolué progressivement », précise Edouard Guerreiro-Bochereau. Après les fonctions support, quelques mutualisations techniques sur l'entretien des bâtiments et du parc automobile ont été réalisées, puis l'évolution s'est faite au fil de l'eau entre janvier 2009 et décembre 2010 pour intégrer des fonctions complémentaires telles que la communication interne ou la direction de la communication.

Deux objectifs majeurs ont guidé la démarche : éviter les doublons en utilisant les ressources disponibles à la ville et maintenir une administration de proximité, via huit pôles territoriaux qui dépendent du directeur général des services (DGS) et assurent sur le territoire les compétences de la CU en matière de voirie, gestion de l'espace public...

Ainsi, les effectifs de l'EPCI sont passés de 250 salariés en communauté d'agglomération à 2 700 en communauté urbaine. 1 500 agents sont mutualisés, c'est-à-dire qu'ils travaillent à la fois pour la CU et pour la ville et 1 200 travaillent exclusivement pour Toulouse métropole, soit sur des compétences qui lui sont propres, soit dans les pôles territoriaux. Une cinquantaine d'embauches ont été nécessaires pour renforcer les effectifs sur le territoire, mais « en ne créant pas de double administration, nous avons évité 181 recrutements, soit une économie estimée à 6,3 millions d'euros par an sur la base de 35 000 euros bruts par emploi », indique Philippe Mahé, DGS de Toulouse métropole et de la ville.

« Nous partons du principe que sans la mutualisation, les services support de la ville auraient conservé leurs effectifs, et ceux de Toulouse métropole auraient dû se doter des moyens que la ville de Toulouse met à sa disposition aujourd'hui », ajoute Edouard Guerreiro-Bochereau. « L'objectif n'était pas de chercher à faire des économies spontanément, mais d'avoir une utilisation raisonnée des ressources de la collectivité et ainsi d'éviter des dépenses supplémentaires ».

Mutualisation rime aussi avec harmonisation des conditions d'emploi et de rémunération des personnels. Une étape d'autant plus délicate à réaliser qu'avant le passage en communauté urbaine, il existait autant de régimes indemnitaires et de possibilités de déroulement de carrière que de communes, soit 25 situations différentes. La solution a consisté à créer une grille identique pour la ville et la CU. Le surcoût de 20 %, soit 6 millions d'euros sur deux ans, a été totalement absorbé par la dotation supplémentaire de l'Etat versée au titre du passage en CU (28 millions). Cette harmonisation facilite de plus les transferts de salariés d'un service à l'autre et d'une collectivité à l'autre en fonction de l'évolution des besoins.

« La dotation supplémentaire a aussi servi à financer les services opérationnels dont les pôles de proximité et les transports », ajoute Philippe Mahé soulignant au passage les gains de temps obtenus

du fait de la réduction des échelons de décision simplifiant l'arbitrage des dossiers et par la tenue de réunion des cadres commune ville et CU. « Ce n'est pas quantifiable, mais dope l'efficacité de l'action publique », assure le DGS.
Enfin, Toulouse a mis en place une commission de suivi et d'évaluation des charges de mutualisation qui produit notamment un rapport annuel détaillé des montants liés à ces charges. De fait, la mutualisation génère des flux financiers croisés entre l'EPCI et la ville centre (26,7 millions d'euros à Toulouse et Toulouse métropole en 2011) qu'il faut pouvoir expliquer et justifier auprès des élus. D'autant que le solde net s'élève à 10 millions d'euros à la charge de la ville centre, les directions étant principalement mutualisées depuis l'intercommunalité. « Ce coût supplémentaire pour la ville est à mettre en regard de la charge de personnel que la ville aurait conservé sans la mutualisation », précise Edouard Guerreiro-Bochereau.

Maître Joël BERNOT, avocat au barreau de Nantes
«Les conventions de mutualisation devront être réécrites »

« La loi RCT du 16 décembre 2010 impose un réexamen des pratiques existantes en matière de mutualisation. Il importe tout d'abord de rappeler que les conventions de mise à disposition de services ne concernent que les domaines dans lesquelles existe un transfert de compétences. Ainsi, en cas de mutualisation ascendante (de la commune vers l'EPCI), ce régime ne s'applique qu'en cas de transfert partiel de compétence, le transfert total d'une compétence entraînant, de droit, le transfert des services chargés de leur mise en œuvre. En outre, de nouvelles règles financières sont prévues pour les mises à disposition de services (cf. article D.5211-16 du CGCT résultant du décret du 10 mai 2011). Pour les services fonctionnels (finances, ressources humaines, services juridiques, etc...) qui sont le plus souvent visés lorsque l'on parle de mutualisation, c'est le nouveau dispositif de la création de services communs qui a principalement vocation à s'appliquer. Ces services communs, dont le régime est prévu par l'article L.5211-4-2 du CGCT, sont rattachés à l'EPCI. Les conventions de mutualisation signées à ce jour devront donc être réécrites pour être mises en conformité avec le nouveau corpus juridique ».