



# La mutualisation de services dans les relations EPCI / communes membres

Contexte national 2007

Rencontre des intercommunalités iséroises

Saint Victor de Cessieu - 31 mai 2007

## Propos introductifs

- **Une terminologie diverse et variée pour un dispositif unique ;**
- **Panorama national et état des lieux :**
  - Les enseignements de l'enquête « Présidents » réalisée pour la 17ème convention de l'AdCF à Deauville ;
  - Bilan de l'enquête ADGCF / AdCF (2006 – 2007) ;
  - Etude INSEE (2006) sur l'évolution de l'emploi public.
- **Un climat de sécurité juridique encore imparfait....**
  - Mise en demeure récente de la Commission européenne
- **...Malgré des incitations unanimes à recourir à ce dispositif.**

## Propos introductifs

- Les enseignements de l'enquête « Présidents » :
  - 2 500 présidents interrogés / 900 réponses ;
  - 40% des communautés sont engagées dans une démarche de mutualisation ; 28% sont en cours de réflexion.
- Bilan de l'enquête ADGCF / AdCF (2006 - 2007 ) :
  - 55% des Communautés de plus de 40 000 habitants sont engagées dans une démarche de mutualisation ( ville centre)

## Propos introductifs

- Un climat de sécurité juridique encore imparfait...
  - Mise en demeure récente de la Commission européenne ;
  - Mise à disposition / prestation de services.
- ...Malgré des incitations unanimes à recourir à ce dispositif
  - Des pratiques mises en valeur par la Cour des Comptes (rapport 2005) ;
  - Economies d'échelle / absence de doublons : Un leitmotiv récurrent pour tous les observateurs

## Le contexte législatif

- **Le silence de la loi Chevènement du 12 juillet 1999 :**
  - Un principe : la mise à disposition de plein droit des seuls biens et équipements ;
  - Le transfert des contrats à l'échelon communautaire
- **Les apports tardifs de la loi du 27 février 2002 :**
  - Tout transfert de compétence induit le transfert de la ressource humaine correspondante (art. L. 5211-4-1 I du CGCT)
  - Possibilité d'une mise à disposition de services dans un sens seulement descendant :
    - « économiquement et fonctionnellement nécessaire à la mise en œuvre **conjointe** de compétences relevant tant de l'EPCI que des communes membres »

## La mise à plat du dispositif par la loi du 13 août 2004 (art. L. 5211-4-1 II du CGCT)

- La mise à disposition de services constitue une **exception** au principe du transfert des agents communaux ;
- Le principe de la réciprocité de la mise à disposition ;
- La mise à disposition de services ne nécessite pas d'habilitation statutaire.

## Les finalités de la mutualisation des services

- Une idée sous-jacente : la recherche constante d'une économie d'échelle et l'absence de doublons administratifs ;
- La mutualisation doit présenter « *un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services* »
  - La notion de « bonne organisation des services » souffre d'une définition légale ou d'un encadrement jurisprudentiel.

## La nécessité d'une convention

- La nécessité d'une convention bilatérale ;
  - Rappel des dispositions de l'article L. 5211-4-1 II du CGCT :
  - Fixer les conditions de remboursement de la collectivité ;
  - Prévoir le nécessaire transfert du lien hiérarchique vers l'autorité accueillante (« *un employeur, deux patrons* ») :
    - Condition sine qua non pour éviter, pour le moment, une éventuelle requalification en prestation de services ;
    - Clarification du régime de la responsabilité administrative.

## Mutualisation des services et gestion des compétences communautaires

- La gestion d'une compétence exclusive entraîne logiquement le transfert des personnels communaux ;
- Mise à disposition et services fonctionnels des collectivités ;
- Mutualisation et gestion des compétences partagées :
  - Exemple : les hypothèses de la gestion de la compétence « voirie »
    - Transfert des personnels communaux puis mise à disposition auprès des communes
    - Mise à disposition des personnels communaux auprès de la communauté pour la gestion de la voirie communautaire

## La notion de « service »

- La convention doit fixer le contenu du service, ou de la partie de service, mis à disposition :
  - Le service comprend les moyens humains et les moyens matériels
    - Préciser le nom, le cadre d'emploi, le chef de service de l'agent ;
    - Préciser la nature des biens mis à disposition dans le cadre de la convention.
  - Le service peut ne comprendre qu'un agent : dans cette hypothèse, pas d'arrêté individuel de mise à disposition

## Mutualisation de services et prestation de services

- Un cadre juridique distinct de la mise à disposition de services
  - Absence d'habilitation statutaire lorsque l'EPCI intervient pour ses communes
  - Une prestation de services impose le respect des règles de publicité et de mise en concurrence (CE, 1998 *Piémont de Barr*)
- Les prestations de services à l'extérieur du périmètre communautaire :
  - Une possibilité fondée sur l'article L. 5211-56 du CGCT ;
  - La nécessité d'une habilitation statutaire pour intervenir à l'extérieur du périmètre :
    - Préciser les domaines d'intervention de la communauté ;
    - Fixer le périmètre d'intervention (sources : DGCL, 2006).

# Mise à disposition de services et statut de la fonction publique territoriale

- Une convention hors champ de la loi du 26 janvier 1984 (art.61) :
  - Un principe rappelé par la circulaire « HORTEFEUX » du 23/11/2005...
  - ...Confirmé par la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 :
    - « *Les agents territoriaux affectés au sein de services ou parties de services mis à disposition en application du présent article sont de plein droit mis à disposition de l'autorité territoriale compétente* »
- Les conséquences :
  - Pas d'accord nécessaire des agents en amont ;
  - Le statut applicable pour toutes les autres hypothèses :
    - MADS entre EPCI / MADS entre EPCI et communes extérieures ;
    - MADS entre communes membres.

## Mise à disposition de services et statut de la fonction publique territoriale

- Les conséquences :
  - Absence d'arrêté individuel de mise à disposition ;
  - Pas de distinction entre titulaires, stagiaires et contractuels ;
  - Absence de saisine des instances paritaires (CAP ; CTP)

## La gestion unifiée des personnels : un dispositif intégrateur (art. L. 5211-4-1 II-3 du CGCT)

- L'étape ultime dans le mutualisation intégrale des personnels
  - Transfert intégral des personnels communaux ou seulement ceux de la ville centre vers l'EPCI ;
  - Instauration d'un organigramme commun avec mise à disposition vers les communes pour l'exercice des compétences demeurant communales
  - Les exemples de gestion unifiée des personnels

## Les autres outils de la mutualisation entre EPCI et communes membres : la mutualisation de la commande publique

- La convention de maîtrise d'ouvrage unique (art. 2 loi MOP) :
  - Une réponse adaptée à la gestion de biens affectés à des compétences conjointes (EPCI / commune) ;
  - Un dispositif souple qui ne nécessite pas de transfert de maîtrise d'ouvrage.
- Le groupement de commandes