

## **MUTUALISATION DES SERVICES ET DES MOYENS**

---

La mutualisation des services et des moyens recoupe différents dispositifs tendant à la rationalisation des dépenses et à la réalisation d'économies d'échelle. Elle peut s'appréhender tant au travers des règles applicables aux transferts de compétences que dans un cadre conventionnel.

### **COOPERATION CONVENTIONNELLE ENTRE COMMUNES**

Aux termes de l'article L2121-29 du code général des collectivités territoriales, le conseil municipal dispose d'une compétence générale de droit commun pour régler par délibérations les affaires de la commune.

Cette compétence générale offre au conseil municipal la possibilité d'intervenir dans tout domaine, dans un but d'intérêt public local, sous réserve que ces compétences ne soient pas dévolues par la loi à l'Etat ou à d'autres personnes publiques. La commune étant libre de choisir le mode de gestion de ses services publics, elle peut faire appel au concours d'une autre collectivité pour assurer un service public.

Il en résulte donc que des conventions peuvent être conclues entre plusieurs communes pour assurer la mise en oeuvre d'une mission de service public, ceci à défaut du transfert de cette mission à l'EPCI à fiscalité propre auquel les communes adhèrent et sous réserve que les prestations n'interviennent pas dans un secteur concurrentiel soumis à la réglementation des marchés publics.

Deux exemples peuvent illustrer cette possibilité:

- Les regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI) fonctionnant sur le fondement d'une convention conclue entre deux ou plusieurs communes. Ce mode de fonctionnement concerne déjà un certain nombre de RPI du département.

- La mutualisation des secrétariats de mairie ou d'autres personnels communaux pourrait aussi, dans la même hypothèse, s'effectuer dans le cadre d'une simple convention de mise à disposition comme le prévoit l'article 61 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant disposition statutaire relative à la fonction publique territoriale.

### **MUTUALISATION DANS LE CADRE INTERCOMMUNAL**

#### ***[RELATIONS ENTRE EPCI (= EPCI à FISCALITE PROPRE + SYNDICATS de COMMUNES) ET LEURS MEMBRES]***

#### **1. Dans le cadre d'un transfert de compétences:**

##### **1.1. le transfert de services ( article L 5211-4-1 I du CGCT):**

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 oeuvre (sous réserve du §1.2. ci-dessous).

**Collectivités concernées :** Communes et EPCI.

**Modalités du transfert de service :** ces modalités font l'objet d'une **décision conjointe** de la commune et de l'EPCI, prise après avis du comité technique compétent pour la commune et, s'il existe, du comité technique compétent pour l'EPCI.

### **Modalités relatives au personnel :**

\* Les fonctionnaires territoriaux et les agents territoriaux non titulaires de la commune qui remplissent **en totalité** leurs fonctions dans un service ou partie de service transféré sont automatiquement transférés dans les effectifs de l'EPCI. Ils relèvent de cet établissement dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les leurs.

\* Les fonctionnaires territoriaux et les agents territoriaux non titulaires de la commune, qui remplissent **partiellement** leurs fonctions dans un service ou partie de service transféré, peuvent se voir proposer un transfert. En cas de refus, ils sont de plein droit et sans limitation de durée, **mis à disposition** à titre individuel et pour la partie de leurs fonctions relevant du service ou de la partie de service transféré, du président de l'organe délibérant de l'EPCI et sont placés sous l'autorité fonctionnelle de ce dernier. Les modalités de cette mise à disposition sont réglées par une convention conclue entre la commune et l' EPCI.

Les agents transférés conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable, ainsi que, à titre individuel, les avantages acquis.

### **1.2. : la mise à disposition d'un service communal (article L 5211-4-1 II du CGCT):**

Une commune peut conserver tout ou partie du service concerné par un transfert de compétences à un EPCI à raison du caractère partiel de ce dernier et ceci dans le cadre d'une bonne organisation du service. Dans ce cas de figure, le service n'est pas transféré mais est mis en tout ou partie à disposition de l'EPCI auquel la commune adhère pour l'exercice des compétences de celui-ci.

**Collectivités concernées :** Communes/EPCI.

**Modalités de la mise à disposition de service :** une convention conclue entre chaque commune intéressée et l'EPCI fixe les modalités de cette mise à disposition, après consultation des comités techniques compétents. Cette convention prévoit notamment les conditions de remboursement par l'EPCI des frais de fonctionnement du service.

**Mise à disposition des agents concernés :** Les fonctionnaires territoriaux et agents territoriaux non titulaires communaux affectés au sein d'un service ou d'une partie de service mis à disposition sont de plein droit et sans limitation de durée mis à disposition, à titre individuel, du président de l'organe délibérant de l'EPCI. Ils sont placés, pour l'exercice de leurs fonctions, sous son autorité fonctionnelle. Les modalités de cette mise à disposition sont réglées par la convention précitée.

### **1.3. : la mise à disposition d'un service communautaire (article L 5211-4-1 III du CGCT):**

Les services d'un EPCI peuvent être **mis à disposition** d'une ou plusieurs de ses communes membres, pour l'exercice de leurs compétences, dès lors que cette mise à disposition présente un intérêt, dans le cadre d'une bonne organisation des services.

**Collectivités concernées :** Communes / EPCI.

**Modalités de la mise à disposition de service :** une convention conclue entre chaque commune intéressée et l'EPCI fixe les modalités de cette mise à disposition, après consultation des comités techniques compétents. Cette convention prévoit notamment les conditions de remboursement par la commune des frais de fonctionnement du service.

**Mise à disposition des agents concernés :** les fonctionnaires territoriaux et agents territoriaux non titulaires affectés au sein d'un service ou d'une partie de service mis à disposition sont de plein droit et sans limitation de durée mis à disposition, à titre individuel, du maire. Ils sont placés, pour l'exercice de leurs fonctions, sous son autorité fonctionnelle. Les modalités de cette mise à disposition sont réglées par la convention précitée.

## **2. En dehors des compétences transférées:**

### **Le service commun (article L 5211-4-2 du CGCT):**

**Objet:** Le service commun est un dispositif de mutualisation, mis en oeuvre en dehors de compétences transférées, pour assurer des missions opérationnelles, fonctionnelles ( gestion de personnel, gestion administrative et financière, informatique, expertise juridique, expertise fonctionnelle) ou d'instruction des décisions prises par les maires au nom de la commune ou de l'Etat.

#### **Collectivités pouvant recourir au service commun :**

Le service commun est possible :

- entre un EPCI à fiscalité propre et une ou plusieurs de ses communes membres ;
- entre un EPCI à fiscalité propre et un ou plusieurs établissements publics dont il est membre ;
- entre une EPCI à fiscalité propre et le CIAS qui lui est rattaché.

**Modalités de mise en oeuvre du service commun :** les effets de ces mises en commun sont réglés par **convention**, après établissement d'une fiche d'impact décrivant notamment les effets sur l'organisation et les conditions de travail, la rémunération et les droits acquis pour les agents. La fiche d'impact est annexée à la convention, ainsi que les accords conclus. La convention et ses annexes sont soumises à l'avis du ou des comités techniques compétents.

**Modalités de gestion du service commun :** Les services communs sont gérés par l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. A titre dérogatoire, dans une métropole ou une communauté urbaine, un service intercommunal peut être géré par la commune choisie par l'assemblée délibérante.

**Agents concernés :** Les fonctionnaires et agents non titulaires qui remplissent en totalité leurs fonctions dans un service ou une partie de service mis en commun sont transférés de plein droit, après avis, selon le cas, de la commission administrative paritaire ou de la commission consultative paritaire compétente, à l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou à la commune chargée du service commun. Ils conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable ainsi que, à titre individuel, les avantages acquis.

## **3. Dans le cadre et en dehors des compétences transférées:**

### **La mise en commun de matériels (article L 5211-4-3 du CGCT) :**

**Objet :** Ce dispositif de mise en commun de matériels permet aux seuls EPCI à fiscalité propre d'acquérir des biens et d'en partager l'utilisation avec leurs communes membres y compris pour l'exercice par les communes de compétences non transférées à l'EPCI.

**Collectivités concernées :** EPCI à fiscalité propre et communes membres.

**Modalités de mise en oeuvre :** Un règlement de mise à disposition définit les conditions d'utilisation des moyens mis en commun.

## **MUTUALISATION EN DEHORS DU CADRE INTERCOMMUNAL**

L'article L5111-1-1 du CGCT organise un cadre juridique pour les mutualisations horizontales entre les départements, les régions, leurs établissements publics, leurs groupements et les syndicats mixtes d'une part, entre EPCI d'autre part. En revanche, les communes sont exclues du dispositif. Il concerne l'exercice en commun d'une compétence reconnue par la loi ou transférée.

Ce dispositif repose sur la contractualisation qui pourra prévoir:

- soit la **mise à disposition** du service et des équipements d'un des contractants à la convention au profit des autres contractants,
- soit le regroupement des services et équipements existants de chaque cocontractant à la convention au sein d'un **service unifié** relevant d'un seul de ces cocontractants.

Dans le 1er cas, la convention fixe les conditions de remboursement par le bénéficiaire de la mise à disposition du service, des frais de fonctionnement lui incombant.

Dans le 2ème cas la convention précise les modalités de remboursement des dépenses engagées par le service unifié pour le compte des cocontractants de la convention. Elle prévoit également, après avis des comités techniques paritaires compétents, les effets sur le personnel concerné.

L'article L5111-1-1 prévoit en outre la possibilité pour les départements et les régions, leurs établissements publics et certains syndicats mixtes auxquels ils appartiennent, de se doter d'un **service unifié** ayant pour objet d'assurer en commun des services fonctionnels (services administratifs ou techniques concourant à l'exercice des compétences des collectivités intéressées, sans être directement rattachées à ces compétences).

## **MUTUALISATION A CARACTERE PONCTUEL: LES PRESTATIONS DE SERVICES**

### **1. Prestations de services réservées aux EPCI**

Conformément au principe de spécialité, un EPCI ne peut réaliser des prestations de services pour le compte d'autrui que s'il est expressément habilité à le faire.

Dans ce contexte, le code général des collectivités territoriales a mis en place un régime spécifique d'habilitation générale. Ainsi, les communautés urbaines (art L5215-27) et les communautés d'agglomération (art L5216-7-1) bénéficient de par la loi d'une habilitation générale qui leur permet de réaliser des prestations de service. Les communautés de communes (art L5214-16) bénéficient de cette habilitation uniquement si elles agissent pour le compte de leurs communes membres.

A l'inverse, les communautés de communes lorsqu'elles agissent pour le compte d'autres collectivités que leurs membres, doivent impérativement être autorisées par leurs statuts à réaliser des prestations de services dont la nature et les bénéficiaires doivent être précisément définis.

Il en est de même s'agissant des syndicats intercommunaux et des syndicats mixtes. Bien que ne bénéficiant pas d'habilitation législative, ils peuvent, s'ils y sont habilités par leurs statuts, assurer des prestations de services en faveur de personnes morales extérieures et de leurs propres membres.

Dans le cas où une habilitation statutaire est nécessaire, elle doit :

- présenter un lien avec les compétences transférées à l'établissement,
- préciser l'objet sur lequel portera la convention de prestation de service,
- préciser le champ territorial de l'autorisation de conventionner donnée à l'EPCI.

La mise en oeuvre de l'habilitation implique:

- que la prestation rendue ait un caractère marginal par rapport à l'activité globale de l'établissement,
- que soit signée une convention qui déterminera notamment les relations financières des cocontractants.
- que la prestation réponde à un intérêt public et, le cas échéant, qu'elle soit conclue dans le respect des règles de la commande publique.

## **2. Prestations de services élargies à de nouveaux acteurs**

### **Article L5111-1**

*Les collectivités territoriales peuvent s'associer pour l'exercice de leurs compétences en créant des organismes publics de coopération dans les formes et conditions prévues par la législation en vigueur.*

*Forment la catégorie des groupements de collectivités territoriales les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes, mentionnés aux articles [L. 5711-1](#) et [L. 5721-8](#), les pôles métropolitains, les agences départementales, les institutions ou organismes interdépartementaux et les ententes interrégionales.*

***Des conventions qui ont pour objet la réalisation de prestations de services peuvent être conclues entre les départements, les régions, leurs établissements publics, leurs groupements et les syndicats mixtes. Des conventions ayant le même objet peuvent également être conclues entre des établissements publics de coopération intercommunale. Lorsque les prestations qu'elles réalisent portent sur des services non économiques d'intérêt général au sens du droit de l'Union européenne ou lorsque, portant sur d'autres missions d'intérêt public, les prestations sont appelées à s'effectuer dans les conditions prévues aux I et III de l'article L. 5111-1-1, ces conventions ne sont pas soumises aux règles prévues par le code des marchés publics ou par l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics. La participation au financement d'une prestation ne saurait, à elle seule, être assimilée à une coopération au sens du présent alinéa.***

L'article L5111-1 du CGCT issu de la loi RCT du 16 décembre 2010 a eu pour objectif d'élargir à de nouveaux acteurs le cadre des prestations de services. Il habilite légalement les régions, départements, leurs établissements publics, leurs groupements et les syndicats mixtes à conclure entre eux des conventions de prestation de services. Cette habilitation est également étendue aux EPCI entre eux, mais les communes sont exclues du dispositif.

Il est précisé que, lorsque les prestations qu'elles réalisent portent sur des services non économiques d'intérêt général au sens du droit de l'Union européenne ou lorsque, portant sur d'autres missions d'intérêt public, les prestations sont appelées à s'effectuer dans les conditions prévues aux I et III de l'article L. 5111-1-1 (cf. §2), ces conventions ne sont pas soumises aux règles prévues par le code des marchés publics ou par l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics.

### **DISPOSITIFS SPECIFIQUES**

Au delà des dispositifs précisés plus haut, d'autres options de nature conventionnelle sont définies dans des domaines bien particuliers tels que, par exemple:

- les groupements de commandes (article 8 du code des marchés publics ), ouverts aux collectivités territoriales et établissements publics locaux,
- la comaitrise d'ouvrages publics (art 2 II de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 modifiée), ouverte aux collectivités territoriales, leurs établissements publics, leurs groupements,
- la maîtrise d'ouvrage public déléguée (art 4 I de loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 modifiée),
- la mutualisation de la police municipale directement entre communes, ou via un EPCI (articles L512-1 et L512-2 du code de la sécurité intérieure).