

**CONCOURS INTERNE DE BIBLIOTHECAIRE TERRITORIAL**

**Session 2011**

**NOTE DE SYNTHÈSE à partir d'un dossier portant sur  
les sciences juridiques, politiques ou économiques**

Durée : 3 heures  
Coefficient : 2

Vous êtes bibliothécaire territorial dans la commune de Y. Votre directeur vous demande de rédiger à son attention, exclusivement à l'aide des documents joints, une note de synthèse sur la mutualisation des services.

**Document 1 :** « Projet de loi de finances pour 2011 : Politique des territoires » - Rapport de M. Rémy Pointereau (extraits) - [www.senat.fr](http://www.senat.fr) - 18 novembre 2010 - 2 pages

**Document 2 :** « Intercommunalité, comment diriger des services mutualisés ? » - Martine Dorlac - La Gazette des communes - 13 juillet 2009 - 3 pages

**Document 3 :** « Rapport Lambert sur la mutualisation » - Extraits - Sénat - Juin 2010 - 5 pages

**Document 4 :** « La mutualisation des services dans les communautés, remède à la crise ? » - Entretiens de Strasbourg des 2 et 3 décembre 2009 – Site internet [www.averti.fr](http://www.averti.fr) - 7 pages

**Document 5 :** « Mutualisation, la mise à disposition de services » - Anne Gardère – La Gazette des communes - 16 février 2009 - 5 pages

**Document 6 :** « La réforme territoriale accélère le processus de mutualisation des services » - [www.connexite.fr](http://www.connexite.fr) - 3 décembre 2010 - 1 page

**Ce dossier contient 24 pages, y compris celle-ci.**

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

**↳ Vous ne devez faire apparaître aucun signe distinctif dans votre copie, ni votre nom ou un nom fictif, ni signature ou paraphe.**

**↳ Aucune référence (nom de collectivité, nom de personne, ...) autre que celle 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.**

## DOCUMENT 1

### Projet de loi de finances pour 2011 : Politique des territoires

Rapport M. Rémy POINTEREAU au nom de la commission de l'économie (extraits)  
18 novembre 2010

(...)

#### DES POLITIQUES CIBLÉES SUR L'ANIMATION DES TERRITOIRES RURAUX

Si la politique des pôles vise des projets stratégiques sur le plan économique dans les secteurs les plus variés, l'attractivité des territoires ruraux passe également par la fourniture de services aux particuliers et la mise en place des infrastructures considérées aujourd'hui comme indispensables par les entreprises. Les deux enjeux sont d'ailleurs proches, la qualité de vie en milieu rural étant un paramètre essentiel pour attirer et retenir en zone rurale les salariés des entreprises et notamment les cadres.

Certaines de ces initiatives résultent des Assises des territoires ruraux organisées à la fin de 2009 et au début de 2010 par M. Michel Mercier.

#### 1. La mutualisation des services pour un meilleur accès aux services dans les territoires ruraux

La faible densité des territoires ruraux conduit à rechercher, chaque fois que possible, la mise en commun des locaux, des équipements et des personnels afin d'atteindre le meilleur service au meilleur coût.

Ainsi, comme l'a annoncé le Président de la République, M. Nicolas Sarkozy, dans son discours de clôture des Assises de la ruralité à Morée le 9 février 2010, **un plan triennal de maisons de santé pluridisciplinaires** permettra à l'État et à l'assurance-maladie de participer au financement de 250 maisons de santé pluridisciplinaires (médecins, infirmières, kinésithérapeutes, dentistes).

Chaque projet pourra recevoir une enveloppe allant jusqu'à 50 000 € pour les études préalables et l'ingénierie sur un montant global de 2,5 millions d'euros par an, d'autres financements étant mobilisables pour les investissements : dotation globale d'équipement, dotation de développement rural<sup>16(c)</sup>, FNADT.

L'accord « **plus de services au public** », signé le 28 septembre 2010 entre M. Michel Mercier et neuf opérateurs de services publics<sup>17(c)</sup>, constitue un engagement fort et précis de ces opérateurs à multiplier les points d'accès aux services en zone rurale. Ils s'engagent à mutualiser leurs offres de service dans plus de 60 nouvelles implantations rurales et à l'enrichir dans près de 300 sites existants.

À titre d'exemple, on pourrait acheter des titres de transport TER dans des relais poste commerçants ou dans des offices de tourisme ; obtenir des informations sur les prestations de CAF dans des antennes locales des conseils généraux ; payer des factures d'électricité ou de gaz dans tous les bureaux de poste.

Le MERAT apporte un financement de 15 millions d'euros pour l'expérimentation de ce dispositif, qui durera 18 mois dans 23 départements répartis à raison d'un département par région métropolitaine ainsi qu'à la Réunion.

Parmi ces opérateurs de services, **La Poste** doit faire l'objet d'une attention toute particulière. La loi du 9 février 2010 relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales a prévu, à l'initiative de votre commission, que le réseau de La Poste devrait compter au moins 17 000 points de contact, ce qui correspond à l'étendue de son réseau actuel. La permanence de ce réseau peut passer par la création d'agences postales communales, voire de points Poste chez des commerçants, ce qui permet bien souvent d'adapter les horaires d'ouverture aux conditions de vie réelles des habitants.

Le financement de ce réseau, s'agissant d'une mission de service public attribuée par la loi à La Poste, doit toutefois être garanti par l'État. Or votre rapporteur pour avis constate que le

décret qui devait être pris avant le 31 mars 2010 pour préciser la méthode d'évaluation du coût net du maillage complémentaire permettant d'assurer cette mission d'aménagement du territoire<sup>18(c)</sup> n'a toujours pas été pris. Il a été informé que ce décret était en préparation et que l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), qui y est pleinement associée, serait en mesure de fixer, comme l'y oblige la loi, de déterminer ce coût net. Il se réjouit, d'autre part, que MM. Christian Estrosi et Michel Mercier aient d'ores et déjà annoncé que 35 millions d'euros supplémentaires seraient apportés au fonds de péréquation postale, alimenté à hauteur de 135 millions d'euros actuellement, afin de garantir la présence territoriale de La Poste.

*\* <sup>16</sup> Pour mémoire, le projet de loi de finances pour 2011 prévoit, dans son article 82, la fusion de la dotation globale d'équipement (DGE) des communes et de la dotation de développement rural (DDR) au sein d'une « dotation d'équipement des territoires ruraux » (DETR).*

*\* <sup>17</sup> La Poste, EDF, la SNCF, GDF Suez, Pôle emploi, l'Assurance maladie, la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), la Mutualité sociale agricole (MSA) et l'Assurance retraite (CNAV), soutenus par la Caisse des dépôts et consignations et l'Union nationale des PIMMS (point information médiation multi-services).*

*\* <sup>18</sup> Loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et à France Télécom, article 6, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2010-123 du 9 février 2010 relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales.*

## INTERCOMMUNALITÉ

# Comment diriger des services mutualisés ?

Réussir la mutualisation de services suppose de rapprocher cultures et valeurs managériales et de définir précisément les règles du jeu... Un travail de longue haleine.

**C**omment faire converger différents styles managériaux dans une intercommunalité ? La question se pose souvent, alors que la mutualisation entre communauté, ville-centre et autres communes membres se développe. Pour mieux organiser les services, faire des économies, mais aussi développer une stratégie à l'échelle d'un territoire, de grandes villes et leur communauté urbaine ou d'agglomération mettent en place la gestion unifiée

de services fonctionnels: informatique, commande publique, affaires juridiques ou financières, archives, ressources humaines, voire direction générale. Strasbourg, Brest, Amiens et Quimper ont montré la voie. Mulhouse, Metz, Saint-Quentin, Belfort, Châtelleraut, Le Mans, Alençon, Nantes et Besançon leur emboîtent le pas. Les communautés dont les services travaillent pour les villes membres ou, à l'inverse, les villes qui œuvrent pour leur communauté s'interrogent sur les méthodes à mettre en place.

**Socle commun.** A Clermont communauté (Puy-de-Dôme), Jean-Pierre Pape, directeur général des services (DGS), mise sur le management de projet (*lire son témoignage p. 51*) et ses effets transversaux. Il lui arrive d'expliquer la démarche aux cadres de la ville-centre pour qu'ils se familiarisent avec cette approche. « Si les communes travaillent pour la communauté, il est normal qu'elles le fassent selon nos pratiques. Leur hiérarchie veut parfois garder la main. Concernant la maintenance des bâtiments, nous souhaitons avoir des référents à appeler, si nécessaire. Or, dans certaines communes, il est difficile d'avoir des correspondants. Cela fait perdre du temps », remarque le DGS. Il compte développer des actions de formation communes, afin de favoriser les rapprochements. Nouveau président de l'Association des directeurs généraux de communautés de France (ADGCF) et DGS

de la communauté d'agglomération du pays voironnais (Isère), Pascal Fortoul estime que, pour réaliser une mutualisation efficace, il faut partager des valeurs de ressources humaines. « La ville peut avoir mis en place un régime indemnitaire fondé sur certaines valeurs et l'interco un autre, par exemple pour transcender les filières. Si les jours de congé ou les décomptes horaires sont différents, cela complique la mutualisation. Il faut arriver à définir un socle commun », assure-t-il. La définition de règles du jeu paraît d'autant plus nécessaire qu'un service travaille autant pour une ville que pour la communauté. « On s'interroge alors sur le lien d'autorité, poursuit le DGS. Mais l'on ne peut pas demander aux deux parties de perdre leur identité. Il ne s'agit pas de transfert. Il faut faire au mieux par l'écoute, en fondant un projet sur des valeurs communes, en com-

## AVIS D'EXPERT

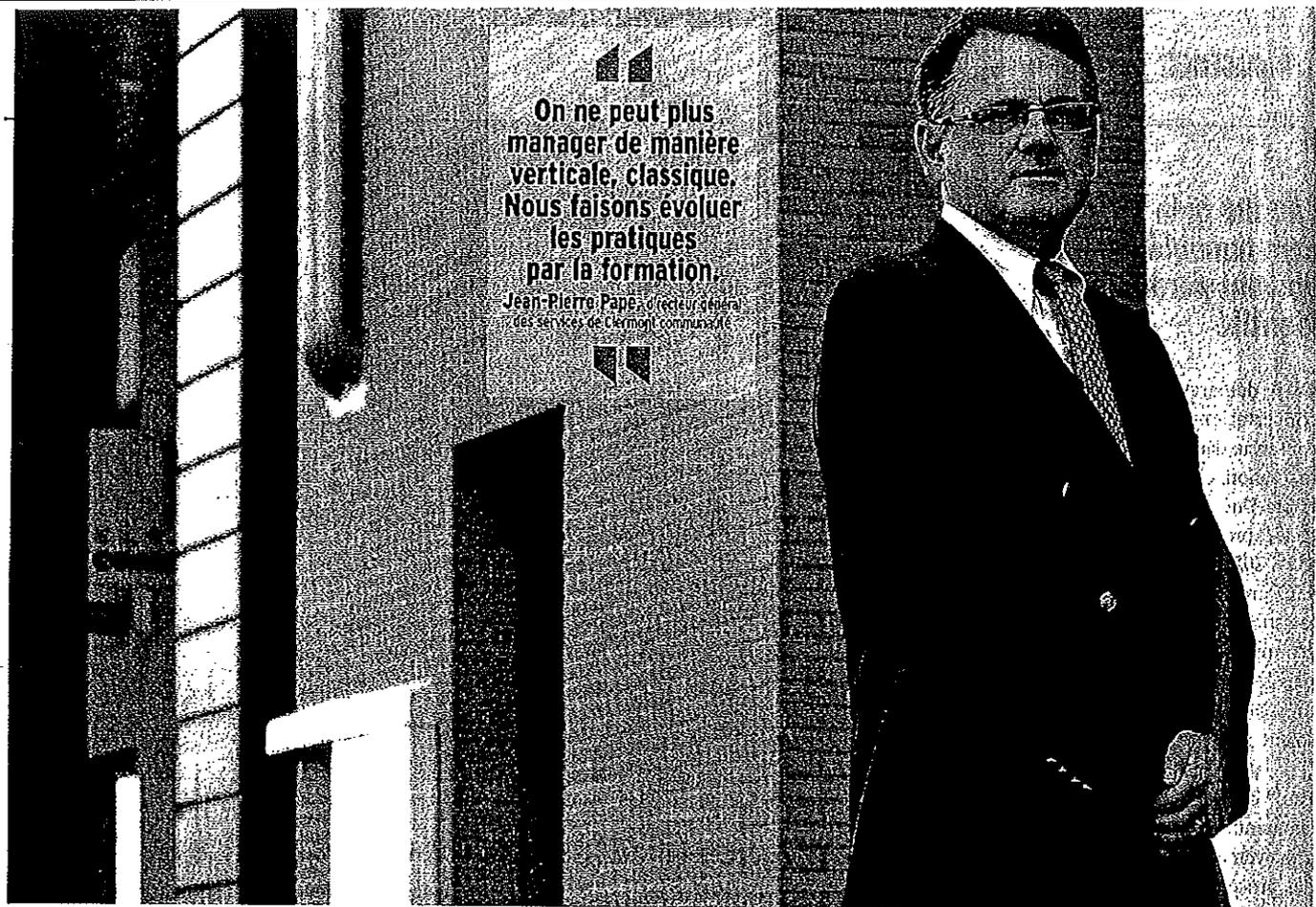
Emmanuel Duru, responsable des affaires juridiques à l'Association des communautés de France (ADCF)

## « Gérer des liens hiérarchiques différents selon les situations »



« La mutualisation des services est fréquemment abordée sous l'angle juridique et beaucoup moins sous l'angle managérial. Quelques villes ont un organigramme commun avec leur communauté: Brest, Amiens, Strasbourg, notamment. D'autres recherchent des économies d'échelle. Les petites communes tâchent de se doter de compétences pour lesquelles ne peuvent pas recruter à pleintemps, comme un pool de secrétaires de mairie.

On voit ainsi des agents municipaux placés sous l'autorité du président de la communauté, avec un directeur général qui doit gérer des liens hiérarchiques différents selon les situations. La mise en place de la mutualisation peut aussi provoquer des craintes chez les agents. Elle n'est pas toujours bien comprise. Elle doit toujours être accompagnée d'une politique de communication au profit du personnel, mais aussi des élus, qui peuvent redouter d'être "vampirisés". »



On ne peut plus manager de manière verticale, classique. Nous faisons évoluer les pratiques par la formation.

Jean-Pierre Pape, directeur général des services de Clermont communauté

J. CHARRIER / FOR IMAGES / PRESS

muniquant en interne sur les objectifs, l'organisation, ce qui est développé en commun et en donnant des garanties aux agents.»

**Une politique de petits pas.** Plaine commune, en Seine-Saint-Denis, agit en douceur. Cette communauté d'agglomération a transféré les agents avec les compétences. Le service des espaces verts, qui fleurit les bâtiments communaux, passe des conventions avec les communes. « Cette mutualisation s'inscrit dans la durée. Les choses ont évolué progressivement. Il existait des inquiétudes, mais la continuité de service est assurée. Afin de ne pas faire de doublons, nous avons retravaillé nos conventions. Et cela fonctionne dans les deux sens », précise Sandrine Jarry, DGA chargée des finances et de l'administration générale. Aujourd'hui, la seconde phase est lancée, avec la mutualisation des services informatiques à la communauté pour deux villes membres, Villetaneuse et Saint-Denis. « Le cadre

**TÉMOIGNAGE** Jean-Pierre Pape, directeur général des services (DGS) de Clermont communauté

### « Nous nous montrons inventifs »

« Dans une administration aussi récente que notre intercommunalité, née en 2000, il est nécessaire de faire émerger une culture managériale spécifique, différente de celles des communes membres. Nous avons contribué à la forger car nous ne sommes pas prisonniers d'une histoire. Nous avons la chance de pouvoir être inventifs. Nous travaillons beaucoup sur le management de projet horizontal et transversal. On ne peut plus travailler de manière verticale. Nous faisons évoluer les pratiques par la formation. C'est une entreprise de longue haleine. On rencontre des résistances chez des cadres peu habitués à rendre des comptes à un chef de projet ou chez des agents ayant du mal à travailler collectivement, hors d'une logique de métier. La mutualisation est difficile à mettre en œuvre au quotidien, car la hiérarchie éprouve le besoin de contrôler. Les chefs de projets se réunissent alors pour partager leurs expériences et faire évoluer la situation. »

juridique n'est pas encore totalement adapté. Il faut être très précautionneux, ne pas heurter les sensibilités, se mettre d'accord sur la manière de travailler ensemble, programmer un accompagnement des agents », préconise la DGA. Celle-ci suggère de prévoir des réunions prioritaires pour suivre, avec les DRH et les responsables juridiques et financiers,

cette mutualisation, en évitant les calendriers trop « brutaux ». « On se voit régulièrement pour examiner ce qui est faisable. C'est une politique de petits pas », estime-t-elle. Selon Albert Giovannelli, DGS de Cap l'Orient (Morbihan), il n'y a pas deux façons de faire identiques : « Tout dépend de l'histoire des territoires et des institutions. Et si la

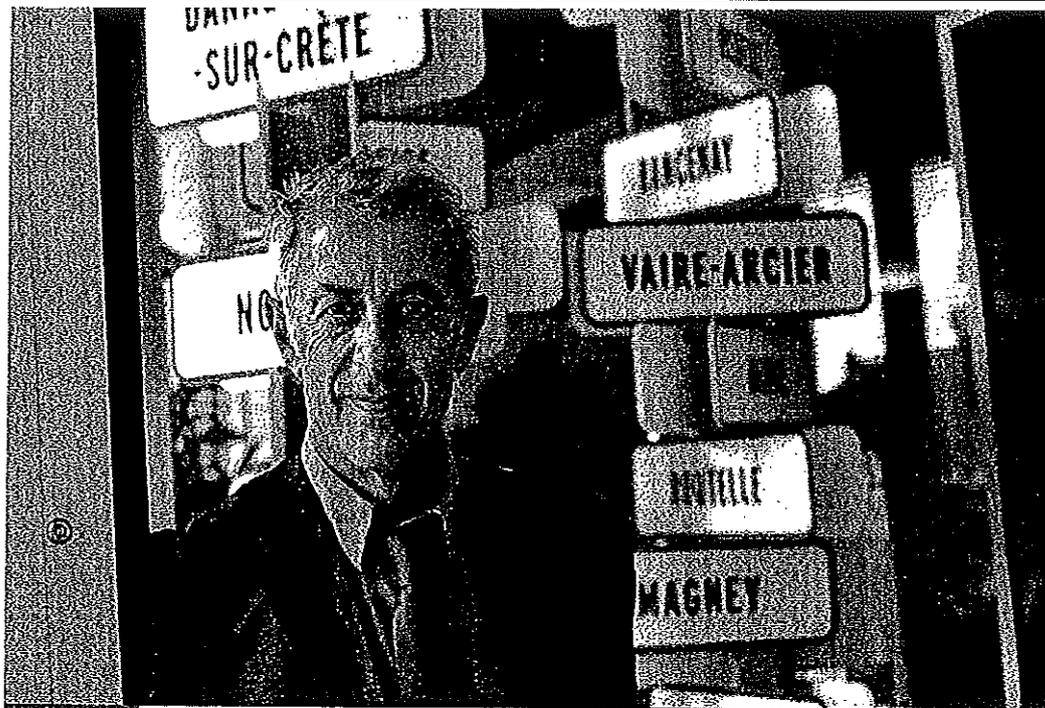
commune est minoritaire ou non. Les identités territoriales, ces éléments de compréhension, doivent être connus des cadres qui exercent des responsabilités et travaillent dans ces interfaces », estime-t-il. Car ces légitimités croisées ne sont pas faciles à comprendre.

**Convergence.** « Construire des outils, en faisant bouger les lignes, et faire en sorte qu'ils deviennent légitimes dans la majorité des communes requiert des personnes ayant une sensibilité et une patience particulières », plaide Albert Giovannelli. « C'est souvent avec des hommes et des femmes nouveaux que l'on peut rapprocher les cultures », confirme Jean-Paul Vogel, DGS du Grand Besançon (Doubs), où le départ à la retraite du DRH de la ville-centre a constitué une opportunité pour proposer au DRH de la communauté de diriger des services fusionnés au 1<sup>er</sup> juin. L'économie ainsi réalisée est estimée à 150 000 ou 200 000 euros. Elle résulte d'une >

## La ville ni la communauté ne doivent perdre leur identité

■ ■ ■ démarche pragmatique de concertation et de recherche de consensus dans un dispositif de mutualisations croisées à géométrie variable. Une direction regroupe stratégie et prospective autour du projet TGV 2020. Des services supports, TIC, archives, parc automobile et logistique sont communs pour des économies d'échelle. « Nous avons pris le temps nécessaire afin que tous, cadres, agents, élus et "clients", soient convaincus du bien-fondé de cette mutualisation », insiste Jean-Paul Vogel, qui note que le rapprochement des cultures s'est fait progressivement, avec la convergence des procédures RH et des régimes indemnitaires, de congés ou de RTT. « Les services travaillaient déjà ensemble depuis plusieurs années », résume-t-il.

**Paradoxes.** La mise en commun de personnel n'est pas propre aux métropoles. Pionnière de cette démarche en milieu rural, la communauté de communes du pays de Saint Seine (Côte-d'Or) met un secrétariat à disposition des vingt communes adhérentes depuis 1993. Le bon fonctionnement de l'organisation partagée repose sur des échanges réguliers entre collectivités et sur la communication avec le personnel. « Chaque année, nous faisons un point avec les agents et les maires des communes où les premiers sont affectés. Et, après chaque conseil communautaire, le DGS de la communauté réunit le personnel administratif pour l'informer des décisions prises », explique la présidente, Catherine Louis, conseillère générale et maire de Val-Suzon, qui préside également l'association des communautés de communes de la Côte-d'Or.



TÉMOIGNAGE Jean-Paul Vogel, directeur général des services de la communauté d'agglomération du Grand Besançon

### « Une confiance tricotée maille après maille »

« Au Grand Besançon, les agents avaient peur de perdre leur technicité et leur autonomie. Ils s'interrogeaient sur l'intérêt de leurs futures tâches. Ils ont été reçus plusieurs fois, en groupes et individuellement, à chaque étape du processus. Chacun a obtenu satisfaction. Une opération de mutualisation doit être gagnant-gagnant. Je m'étais engagé à ce qu'ils retrouvent la même technicité et le même intérêt. Et je tenais à ce que la fonction RH ait autant de pertinence et d'efficacité demain qu'hier, dans la gestion des comités techniques et des

commissions administratives paritaires, des recrutements ou de la formation... La nouvelle organisation a été renforcée. Elle offre davantage de services. Et l'on s'est donné une année pour réaliser cette mutualisation. On se parle régulièrement entre DG. En cas de divergences, on essaye de s'entendre sur un socle commun. Ce climat de confiance a été tricoté maille après maille. Il n'est jamais définitivement gagné. C'est une volonté partagée, portée par les élus, autour d'un maire président qui nous demande de travailler ensemble. »

Dans ces mariages plus ou moins consommés, nombre de DGS de communauté ou de ville – qui s'emploient à les réussir – se heurtent cependant aux contradictions des élus qui prennent parfois des décisions dans la ville dont ils sont maires

**C'est souvent avec des hommes et des femmes nouveaux que l'on peut rapprocher les cultures.**

Jean-Paul Vogel, directeur général des services du Grand Besançon

allant à l'encontre de celles qu'ils expriment dans l'intercommunalité qu'ils président. Cette « schizophrénie » peut faire échouer certains projets. « Il est très étonnant d'observer ces différences de fonctionnement alors que les mêmes élus sont patrons des deux collectivités », note Jean-Pierre Pape. « Certaines mutualisations ont échoué car les objectifs politiques poursuivis n'étaient pas assez précis. Personne n'y croyait », renchérit Pascal Fortoul. « Quand un maire prend une décision qui va à l'encontre de l'intercommunalité, cela nous interpelle. Notre rôle de DGS consiste aussi à gérer et réguler ce phénomène », estime le président

de l'ADGCR. L'un des enjeux managériaux des relations intercommunales reviendrait donc à dépasser cette schizophrénie.

Mais la question n'est pas réglée pour autant dans la durée. « Attention au long terme ! Que fera-t-on d'une gestion unifiée, si la gouvernance politique change ? » s'interroge Jean-Paul Vogel, pourtant persuadé que l'intégration est nécessaire entre ville-centre et agglomération. « Quand on met en œuvre des politiques territoriales, on ne peut pas le faire avec des politiques qui se tournent le dos. La mutualisation des services nous aide à trouver cette cohérence. »

Martine Dorlac

## Rapport Lambert sur la mutualisation

## INTRODUCTION

La mutualisation des moyens peut se définir comme la mise en place, temporaire ou pérenne, d'une logistique commune à deux ou plusieurs personnes morales (en l'occurrence, collectivités territoriales et établissements publics) : ressources humaines, équipements informatiques, culture (bibliothèques...), voirie, espaces verts...

Comme le transfert des moyens (qui doit accompagner tout transfert de compétence), la mutualisation, décidée par les autorités délibérantes, suppose une initiative politique. En revanche, et à la différence du transfert, chaque collectivité conserve les moyens qui sont les siens : en cas de mutualisation, il y a partage d'une « ressource » (bien ou personnel) entre des décideurs distincts.

Ainsi définie, la mutualisation des moyens des collectivités territoriales (et de leurs établissements publics) est au cœur d'un certain paradoxe : alors qu'elle constitue à l'évidence un précieux outil d'optimisation des dépenses locales, le champ de ses réalisations, sans être négligeable, reste bien en deçà du champ de ses potentialités. Pour ne prendre qu'un seul exemple, selon une étude de l'Assemblée des Communautés de France (AdCF) réalisée en septembre 2009, seulement 39 % des communautés étaient engagées, à des degrés divers, dans des conventions de partage de services. Une minorité, donc, bien que l'intercommunalité constitue un cadre essentiel, et probablement même le cadre à privilégier, pour conduire des entreprises de mutualisation.

Il n'est pourtant pas contesté que la mutualisation est un gage d'efficacité de l'action publique, puisqu'elle permet de fournir à une collectivité des supports utiles, voire indispensables, à l'accomplissement de ses missions, alors même qu'elle ne disposerait pas de ressources suffisantes pour les financer intégralement.

Elle est également un enjeu essentiel de la maîtrise des dépenses publiques locales, puisque la mise en commun permet des économies d'échelle et évite des doublons ; les marges manoeuvre ainsi dégagées peuvent ensuite être redéployées pour améliorer les services existants (ou parfois pour tout simplement continuer à les assurer, dans un contexte d'évolution structurelle à la hausse des dépenses des collectivités territoriales et de stagnation, voire de diminution, de leur recettes).

Il résulte par conséquent de nombreuses « pertes en ligne » du fait que la mutualisation reste encore bien en-deçà des attentes. Il n'est pas douteux, par exemple, qu'un recours très insuffisant à la mutualisation explique, dans une très large mesure, un constat apparemment paradoxal, dressé notamment par la Cour des comptes : alors que l'intercommunalité se développait à un rythme soutenu dans les années 2 000, entraînant une augmentation des personnels communautaires, les effectifs des communes ont continué de croître nonobstant les nombreux transferts de compétences au profit des EPCI. Lors de leur audition devant votre délégation, le 18 mai dernier, MM. Gilles CARREZ et Michel THENAULT, présidents du groupe de travail sur la maîtrise des dépenses locales<sup>1</sup>, estimaient ainsi que, globalement, le bloc constitué des communes et intercommunalités avait créé 35 000 à 40 000 postes par an sur les deux dernières décennies.

<sup>1</sup> Le compte-rendu de cette audition figure en annexe du présent rapport.

En définitive, la mutualisation est à l'efficacité de l'action publique locale ce que la reine est aux échecs : sans être formellement obligés de s'en servir, les acteurs ne peuvent sérieusement espérer atteindre leur but sans elle. Alors, pourquoi reste-t-elle relativement peu utilisée ?

Les enjeux de cette question sont d'autant plus importants que nombre d'études récentes, à l'instar du rapport du groupe de travail sur la maîtrise des dépenses locales ou de celui de M. Pierre JAMET sur les finances départementales, ont mis l'accent sur l'urgence à optimiser l'usage des ressources des collectivités locales dans un contexte marqué par un indiscutable effet de ciseaux :

- d'une part, une tendance à une augmentation, lourde, des dépenses des collectivités locales ;

- d'autre part, une stagnation, voire une évolution à la baisse, de leurs recettes dans les prochaines années, sur laquelle ont insisté MM. Gilles CARREZ et Michel THENAULT lors de leur audition par votre délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation.

Votre délégation, chargée d'informer le Sénat sur toute question relative aux collectivités territoriales, avait le devoir de se saisir de cette question. Elle a choisi de le faire sous différents points de vue, complémentaires les uns des autres, car la mutualisation est susceptible de plusieurs approches, en raison notamment :

- de la diversité de ses objets : la mutualisation peut porter sur des services (une équipe de personnes relevant d'une collectivité étant appelée à travailler pour une autre) ou sur des biens (un même bien, par exemple un bâtiment ou un véhicule, étant utilisé par des collectivités distinctes) ;

- de la diversité de ses mises en forme « sur le terrain » : le partage de ressource que constitue une mutualisation peut notamment être « horizontal » ou « vertical ». Ce partage est « vertical », lorsqu'un lien entre les collectivités concernées en place une sous le contrôle de l'autre. Ce partage est « horizontal », lorsqu'il intervient entre collectivités indépendantes les unes des autres (par exemple, entre deux communes, entre une commune et un département, etc) ;

- de la diversité des niveaux d'intégration qu'elle entraîne : mise à disposition des moyens d'une collectivité au profit d'une autre ou véritable mise en commun des moyens, pouvant aller de la création d'un organisme public de coopération à la fusion pure et simple des services, comme cela a pu être notamment réalisé dans le cadre de certaines intercommunalités ;

- de la diversité de ses instruments : la mutualisation passe souvent par la voie de la création d'un organisme *ad hoc* (syndicat mixte, syndicat intercommunal...) ; elle peut aussi être réalisée par simple voie conventionnelle. Parce que cette seconde formule est la plus rationnelle (par sa souplesse, par le fait qu'elle n'entraîne pas la création d'une administration nouvelle,...), c'est sur les moyens de la développer que votre délégation a souhaité porter sa réflexion. En d'autres termes, sauf indication contraire, toute référence à la mutualisation dans le cadre du présent rapport doit être entendue au sens de mutualisation par voie conventionnelle.

Pour parvenir à la complémentarité, votre délégation inaugure une nouvelle forme de rapport d'information, consistant en un document constitué de plusieurs rapports :

- le premier, confié au président de votre délégation, porte sur la **problématique générale de la mutualisation**. Il met tout particulièrement l'accent sur l'articulation entre cet enjeu essentiel et les contraintes liées au droit communautaire, dont le respect doit bien entendu être assuré ;

- le deuxième, écrit en commun par nos collègues Yves DETRAIGNE et Jacques MEZARD, porte sur la **mutualisation dans le cadre intercommunal** ;

- le troisième, rédigé par notre collègue Bruno SIDO, développe la question de la **mutualisation des moyens des conseils généraux**. Il consacre à cette occasion une part conséquente à expliquer l'effet de ciseaux précité pour les départements, qui y sont particulièrement et gravement exposés.

Par ailleurs, notre collègue Edmond HERVE, bien qu'il n'ait pas souhaité figurer formellement comme signataire de l'un de ces rapports, a participé activement aux réflexions de ce groupe de travail sur la mutualisation. Ses observations les ont utilement nourries, singulièrement celles relatives à la problématique générale.

Ainsi, conduites par cinq sénateurs appartenant à quatre groupes politiques différents, les réflexions de votre délégation sur la mutualisation illustrent le souci et la capacité du Sénat à associer les différentes sensibilités pour mener des travaux dans un esprit d'étroite coopération et de recherche du consensus.

**Alain LAMBERT,**

*Président de la délégation sénatoriale  
aux collectivités territoriales  
et à la décentralisation*

**La problématique générale  
de la mutualisation des moyens des collectivités territoriales**

*rapport de*

**M. Alain LAMBERT**

**Quelle que soit la forme sous laquelle elle se présente, la mutualisation se heurte toujours à une question préalable, celle de sa conformité avec le droit communautaire.**

Les incertitudes sur ce point ne constituent certes pas le seul obstacle. D'autres contraintes juridiques existent, telles que la nécessité de prendre en compte les principes de spécialité et d'exclusivité lorsqu'un établissement public est impliqué dans une initiative de mutualisation. Par ailleurs, les considérations sociales revêtent une importance fondamentale : il va par exemple sans dire que l'adhésion des personnels représente un préalable incontournable au succès de toute initiative de mutualisation de services. Néanmoins, ces difficultés, comme d'autres, aussi importantes soient-elles, ne concernent pas toutes les formes de mutualisation (les personnels ne sont pas directement concernés par les mutualisations de biens ; le principe de spécialité, a priori, ne pose pas de difficultés particulières lorsque sont uniquement impliquées des collectivités territoriales, du fait de la clause générale de compétence).

En revanche, « l'hypothèque communautaire » relève d'une problématique commune. Elle revêt une importance cruciale car c'est le plus souvent aux incertitudes à cet égard que se heurtent les initiatives en matière de mutualisation, comme l'ont souligné toutes les personnes entendues par votre rapporteur et comme l'a une nouvelle fois mis en évidence la discussion au Sénat du projet de loi de réforme des collectivités territoriales<sup>2</sup>.

La présente analyse a précisément pour objet d'essayer de faire la part des choses entre ce qui relève de la réalité juridique et ce qui ressortit de la crainte irraisonnée, de la frilosité, voire du fantasme. Car, si le droit communautaire doit évidemment être respecté, une interprétation *ultra legem* ne saurait servir de prétexte, d'échappatoire ou de rempart à des initiatives frappées au coin du bon sens.

Distinguer entre ce que permet et ce que ne permet pas le droit communautaire est rarement un exercice facile. Il l'est d'autant moins en l'espèce que la donne a été considérablement modifiée au cours des derniers mois, sous le double effet de la jurisprudence de la Cour de Justice et de la récente entrée en vigueur du Traité de Lisbonne. C'est la raison pour laquelle votre rapporteur a souhaité soumettre le fruit de ses réflexions à des praticiens du droit communautaire. Accompagné de MM. Yves DETRAIGNE et Edmond HERVE, il s'est rendu à Bruxelles le mercredi 5 mai 2010, pour s'entretenir de la problématique de la mutualisation avec des membres :

- de la direction générale « marché intérieur » de la Commission, plus précisément la direction en charge des marchés publics,

- du service juridique de la Commission,

---

<sup>2</sup> Au cours de laquelle un amendement tendant à faciliter la mutualisation, bien qu'approuvé dans son principe par le Gouvernement, n'a pas formellement reçu de sa part un avis favorable en raison de sa crainte de fournir un « grief » à la Commission européenne.

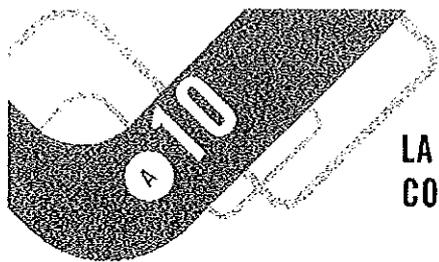
- du service juridique du Conseil de l'Union européenne,
- de la représentation permanente de la France près l'Union européenne.

A la suite des auditions auxquelles il a procédé et des enseignements tirés de ce déplacement à Bruxelles, votre rapporteur dresse un triple constat :

- tout d'abord, le droit communautaire est généralement présenté comme un obstacle majeur à la mutualisation que, pour beaucoup d'observateurs, seules des modalités particulières d'organisation permettraient de lever ;

- en deuxième lieu, la jurisprudence récente et l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne invitent à appréhender également la problématique générale de la mutualisation au regard de son objet, autrement dit sous l'angle des activités concernées ;

- enfin, si la portée effective de cette nouvelle donne communautaire reste à déterminer sur certains points, même son interprétation la plus circonspecte permet de conclure à l'existence de nouvelles opportunités pour la mutualisation.



## LA MUTUALISATION DES SERVICES DANS LES COMMUNAUTÉS, REMÈDE À LA CRISE ?

### ORGANISATEUR

- > Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés, École nationale des Ponts et Chaussées

### COORDINATEUR ANIMATEUR

- > David GUÉRANGER, chercheur, Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés, École Nationale des Ponts et Chaussées

### INTERVENANTS

- > François BENCHENDIKH, maître de conférences, Institut français d'urbanisme
- > Pascal FORTOUL, président de l'Association des directeurs généraux de communautés (ADGC)
- > Pierre LAPLANE, directeur général des services, Communauté d'agglomération de Mulhouse

[www.netrets.net](http://www.netrets.net) : retrouvez les coordonnées des animateurs, les références, les liens et découvrez la synthèse de cet atelier.

### Introduction

#### David GUERANGER

*Chercheur, laboratoire techniques, territoires et sociétés, École nationale des Ponts et Chaussées*

La mise en commun de moyens administratifs offre-t-elle une solution aux problèmes posés par la raréfaction des ressources économiques et fiscales ? Cet atelier traitera de la **mutualisation « avec », entre services communaux et l'Établissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI)**. Cet objet administratif original n'est pas nouveau, mais les tensions financières lui donnent une actualité et un écho singuliers dans les préconisations de plusieurs rapports<sup>1</sup>.

Au niveau local, les enjeux ne sont pas seulement financiers, mais également politiques et administratifs. Par exemple, l'avènement de la mutualisation « avec » affaiblit-il les communes, ou constitue-t-il au contraire une ressource pour les renforcer ? L'un des paradoxes de ce dispositif est d'ailleurs que si il est porté au niveau national par des acteurs politiques qui souhaitent avant tout résoudre des problèmes financiers, ses enjeux les plus structurant au niveau local semblent avant tout d'ordre administratif.

### La mutualisation des services dans le droit

#### François BENCHENDIKH

*Maître de conférences, Institut français d'urbanisme*

Le droit est un outil de régulation sociale mobilisé en période de crise, comme en témoignent la loi du 17 février 2009 et le plan de relance économique européen. La mutualisation permet de maîtriser les dépenses et d'augmenter les moyens des petites collectivités. Selon une enquête de l'Assemblée Des

<sup>1</sup> On peut penser par exemple au rapport de la Cour des comptes (2005) ou au rapport Mariton sur la fiscalité locale (2005).

Communautés de France (ADCF), 55 % des intercommunalités de plus de 40 000 habitants mutualisent elles aussi leurs services.

- **La mutualisation dans la loi**

En 1890, la loi sur les syndicats de communes visait déjà la réalisation d'économies d'échelles. Certaines collectivités comme Strasbourg ont interprété la loi sur les Communautés Urbaines (CU) pour fonder juridiquement leurs conventions de mutualisation.

La mutualisation de services a engendré un vif débat au sujet de la commande publique. **Selon l'article 5211-4-1 II du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT), elle doit faire l'objet d'une convention prévoyant les modalités de remboursement des frais de fonctionnement du service.** Les intercommunalités et les communes membres doivent détenir la compétence mutualisée, sous peine de requalification de cette convention en marché public.

L'avant-projet de loi Marleix (article 65) conforte les possibilités de déroger à la répartition des compétences entre EPCI et communes.

La France a été mise en demeure par la commission européenne au sujet de la mutualisation ascendante (jugée comme une atteinte du droit à la concurrence), mais elle n'a pas modifié sa législation.

- **Évolution de la jurisprudence**

La jurisprudence offre une échappatoire à la mutualisation des services. Le 6 janvier 2009, le tribunal administratif de Pau a utilisé la notion de prestations *in house* pour exonérer plusieurs communes et un syndicat mixte de l'application des procédures prévues par le Code des Marchés Publics (CMP). Dans un arrêt du 9 juin 2009, la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE) estime que le contrat de coopération régionale passé entre la ville de Hambourg et quatre circonscriptions administratives n'est pas un marché public, mais une démarche de coopération intercommunale.

La mutualisation de services permet certes des économies d'échelle, mais l'amélioration de la qualité du service public doit également être évaluée.

- **Echanges avec la salle**

**De la salle** (Monsieur PABLAR, DGA de la ville d'Angers)

Qu'en est-il des mutualisations entre EPCI et Centres Intercommunaux d'Action Sociale (CIAS), voire entre communes et Centres Communaux d'Action Sociale (CCAS) ?

**François BENCHEDIKH**

La jurisprudence du 9 juin 2009 de la CJCE sera certainement transposée en France les mois prochains. Elle s'appliquera au cas par cas.

## ***L'expérience de mutualisation de la CAMSA et de la ville de Mulhouse***

Pierre LAPLANE

*Directeur général des services, Communauté d'agglomération de Mulhouse, CAMSA*

Réalisée en 2003, la mutualisation des services de la Communauté de Mulhouse Sud Alsace (CAMSA) et de la ville de Mulhouse est un **processus qui répond avant tout à des enjeux territoriaux**. Si la raréfaction des ressources a été un moteur de la mutualisation, son enjeu principal est d'articuler des politiques publiques sur un territoire.

### ▪ Un projet de territoire

La tension sur les ressources des 16 communes de la CAMSA a été un levier fort de la mutualisation. Le fait que les 16 autres communes de l'aire urbaine intègrent la CAMSA au 1<sup>er</sup> janvier 2010 témoigne de son succès.

Le diagnostic du territoire et du fonctionnement des services a mis en valeur plusieurs opportunités :

- les ressources humaines de la ville-centre
- le portage politique par le maire de la ville-centre
- l'absence d'administration communautaire
- la volonté du maire de la ville-centre que le DGS dirige les deux administrations.

Le projet de mutualisation s'est inspiré des exemples probants de Strasbourg et de Belfort. Deux objectifs ont été identifiés : maîtriser l'évolution des dépenses de fonctionnement et mutualiser les moyens des deux administrations, sans nuire à la lisibilité de l'action de chacune d'entre elles.

Le respect des valeurs fondatrices du projet (garantie de l'équité territoriale) est un combat quotidien. Le choix s'est porté sur une mutualisation descendante (collaborateurs positionnés à la CA et sollicités par la ville-centre) pour respecter l'autonomie communale.

### ▪ Mise en œuvre du projet

L'idée originelle du projet est venue de la DGS, mais il était capital qu'elle soit portée par les élus.

Une équipe a travaillé en interne et en management de projet. Tous les acteurs ont été mobilisés, y compris les agents concernés, grâce au Comité Technique Paritaire (CTP). Les conseils municipaux et d'agglomération ont voté le projet à l'unanimité.

En outre, ce projet s'est nourri de règles claires, et d'un effort de communication réel et régulier.

L'organisation unique des services comprend trois types de collaborateurs : 410 agents mutualisés (tous rattachés à la CA), les collaborateurs opérationnels de l'agglomération et ceux de la ville-centre, identifiables par la population (tenues de travail distinctes...). L'organisation est dirigée par deux autorités territoriales. Pour faire face à cette complexité, les DGS doit être extrêmement soudés. Les Directeurs Généraux Adjointes (DGA) assurent des missions communautaires et communales ; ils sont à la fois opérationnels et fonctionnels.

Des critères simples et transparents de répartition des charges entre la CAMSA et la ville-centre ont été mis en place en amont du projet. Le décompte des charges est exhaustif. Environ 2/3 des charges sont supportés par la ville-centre et 1/3 par la CA. L'emploi par la CA de collaborateurs mutualisés témoignait d'une volonté de montrer sa primauté.

Afin de garantir la cohésion sociale, les acquis sociaux de la ville-centre ont été intégrés au régime indemnitaire de la CA, ce qui facilite la mobilité des agents.

- **Bilan du projet**

Le dispositif de mutualisation est **évolutif**. Chaque année, une commission mixte paritaire se prononce sur le bilan et les perspectives des charges. Le fruit de la collaboration entre ville-centre et agglomération est restitué aux assemblées délibérantes.

Ce dispositif est à la fois **gratifiant** pour les collaborateurs et **exigeant** : le plan de charges doit être respecté avec rigueur.

La **communication** est également très importante pour faciliter l'appropriation de l'organisation. Le DGS assure en permanence le « service après vente » du dispositif.

Les économies d'échelle engendrées par la mutualisation ont été évaluées à 2 millions d'euros.

**Ainsi, la mutualisation est un projet de management, mais elle n'a de sens que si elle est portée par le territoire et qu'elle s'inscrit dans ses enjeux.**

- **Echanges avec la salle**

**De la salle (Jean-Paul VOGEL, DGS du Grand Besançon)**

Quelles sont les difficultés rencontrées par ce projet ?

**Pierre LAPLANE**

La mobilisation des DGA permet de traiter au quotidien les difficultés rencontrées dans l'articulation entre la ville-centre et la CA.

Par ailleurs, le protocole d'accord signé avec les partenaires qui ont décidé cette année de travailler avec la CA a acté la pérennité de ce modèle d'organisation.

**De la salle (Laurent CLAUDEL, ville de Pontarlier)**

On comprend aisément le gain de cette mutualisation pour la ville-centre. Qu'en est-il pour des communes plus petites ?

**De la salle (Frédéric GIRAFIN, DGS de la ville de Vernon)**

Lorsque le « couple » ville / agglomération ne fonctionne pas bien, comment la mutualisation peut-elle être pérennisée ?

**Pierre LAPLANE**

La CA a pu accéder aux compétences de la ville-centre grâce à la mutualisation.

Sur le plan politique, la mutualisation fonctionne avec l'intelligence humaine. Le regard porté par le maire de la ville-centre sur les autres communes est primordial.

## **Panorama de la mutualisation**

**Pascal FORTOUL**

*Président de l'Association des Directeurs Généraux de Communautés de France (ADGCF)*

La mutualisation est souvent portée par l'intercommunalité, qui recherche la cohérence et la qualité des services sur un territoire.

Quand j'interroge mes collègues, j'observe que la mutualisation « avec » est plébiscitée, mais comme une étape vers la mutualisation « dans » et non comme une fin en soi. La dimension financière mise en avant rejoint une volonté d'organisation administrative. La volonté politique est également primordiale. Toutes les équipes municipales issues des élections de 2008 ont soutenu la mutualisation sur le plan des économies d'échelle.

Dans de nombreux territoires, les EPCI conseillent les communes et réalisent ainsi une **mutualisation discrète** de leurs services, parfois même sans convention. D'autres **mutualisations, plus emblématiques** comme à Mulhouse, sont plus risquées, car elles reposent sur l'entente de plusieurs élus et DGS.

La mutualisation « avec » est la tendance du moment et le droit évolue pour la favoriser. Certains outils permettent de créer des espaces neutres adaptés à chaque situation territoriale, comme les Établissements Publics de Coopération Culturelle (EPCC) ou les Sociétés Publiques Locales d'Aménagement (SPLA)<sup>2</sup>, qui répondent à un enjeu politique (les communes sont rassurées par une structure qui n'émane pas de la ville-centre) et juridique (le cadre est celui de prestations *in house*). Ces nouveaux outils modifient les pratiques des personnels administratifs et élus.

**L'ADGCF est favorable à la mutualisation, mais elle regrette le fait qu'elle empêche parfois l'aboutissement de la logique de l'intercommunalité.** La mutualisation varie extrêmement d'un territoire à l'autre (pilotée par la ville-centre, par l'EPCI ou par les deux). Elle **doit être véritablement évaluée.**

### **Échanges avec la salle**

- Vers une collectivité unique ?

**De la salle** (Didier GORRON, Transpacités)

Ne serait-il pas plus intéressant pour le contribuable mulhousien de parvenir à l'existence d'une collectivité unique ?

**Pierre LAPLANE**

Cette organisation constitue un choc des cultures pour les élus. La construction d'un projet de territoire nécessite un équilibre entre la volonté politique, la participation des citoyens et le management participatif. L'idée de collectivité unique n'est pas mûre à Mulhouse.

Pour répondre à Pascal Fortoul au sujet de l'évaluation, notre système est basé sur le calcul du coût moyen des charges, auquel nous appliquons une règle de trois.

Par ailleurs, nous réfléchissons à d'autres formes de mutualisation, avec la sous-préfecture ou la Région.

---

<sup>2</sup> Les SPLA évolueront bientôt en Sociétés Publiques Locales (SPL)

- **Mutualisation en Ile-de-France ; sentiment d'appartenance**

**De la salle** (Florence PETEX-SABARO, DGA de la ville de Conflans-Sainte-Honorine, Yvelines)

L'Ile-de-France, où l'absence de *leadership* politique n'aide pas à l'émergence de projets communs, est-elle condamnée à rester en dehors de la mutualisation ?

De plus, comment dépasser le sentiment d'appartenance des administratifs à une communauté ?

**Pascal FORTOUL**

L'Ile-de-France a mis du temps à entrer dans l'intercommunalité. Peut-être lui faut-il plus de temps pour entrer dans la mutualisation. Les DGS ont d'ailleurs rejeté l'idée du Grand Paris.

**Pierre LAPLANE**

C'est la contrainte qui incite à la mutualisation et la crise constitue une opportunité pour cela.

Par ailleurs, la question de l'appartenance est proche de celle de la lisibilité du territoire. Dans les régions, la ville-centre structure les territoires. Pour renforcer le sentiment d'appartenance dans notre projet, les DGS des communes membres sont également agents territoriaux pour la communauté.

- **Economies**

**De la salle** (Jean-Christophe ERARD, DG de la ville de Caen)

D'où vient l'économie de 2 millions d'euros, produite par la mutualisation des services de la CAMSA et de la ville de Mulhouse ?

**Pierre LAPLANE**

Clarisse Hutin, stagiaire de l'INET, a évalué ce chiffre en 2007, en comparant les charges de nos services fonctionnels d'une part et celles d'EPCI et de communes comparables dont les services ne sont pas mutualisés d'autre part. Les charges des services fonctionnels que nous aurions dû supporter ont ainsi été évaluées *a posteriori*.

- **Mutualisation entre communes**

**De la salle** (Christophe MAGNIER, DGS de la ville de Roubaix)

Quels dispositifs juridiques permettent de mutualiser entre les villes elles-mêmes, ainsi qu'entre ville et CCAS ?

**François BENCHENDIKH**

L'article 5111-1 du CGCT permet aux communes de signer des conventions entre elles. Une jurisprudence ancienne – et qu'il faut donc relativiser – qualifie ces relations en marché public. Quand deux communes souhaitent contractualiser entre elles, il s'agit d'un marché public si il y a rémunération, sauf hypothèse de mutualisation. Il ne faut pas confondre mutualisation et contrat. La notion de mutualisation entre EPCI et commune doit apparaître dans le contrat, au risque d'une Inégalité juridique.

Pour mutualiser les services d'une commune et un CCAS, le mieux est de créer un CIAS. Sinon, le cadre de prestation *in house* permet de mutualiser.

- **Exercice différencié des compétences**

**De la salle** (Yves GOMESANO, DGS de la ville et de la communauté urbaine d'Alençon)

Pour aborder la mutualisation, il faut partir de l'exercice différencié des compétences entre une ville et un EPCI.

- **Stress engendré par une surcharge de travail**

**De la salle** (Olivier BARAIS, CDG de la Haute-Savoie)

La mutualisation n'est-elle pas une source de stress supplémentaire pour les cadres ?

**Pierre LAPLANE**

Le stress du cadre est issu de la non-reconnaissance de ses attributions.

Des réponses managériales permettent au cadre d'assumer la complexité de la mutualisation.

**Pascal FORTOUL**

Si un recrutement est nécessaire afin de décharger les cadres de leur travail, le bénéfice de la mutualisation s'annule.

## MUTUALISATION

# La mise à disposition de services

## L'ESSENTIEL

## ■ Bonne organisation des services

La mise à disposition de services participe d'un vaste mouvement de contractualisation des rapports entre communes et EPCI, qui s'explique par la volonté d'atténuer les effets des principes d'exclusivité et de spécialité régissant les transferts de compétences et dont l'intérêt de « bonne organisation des services » consiste particulièrement à éviter les superpositions de personnels et de services.

## ■ Débats entre la France et la Commission européenne

Selon la Commission européenne, le fait que les deux signataires soient des organismes publics ou des personnes publiques ne les exclut pas du champ d'application des directives relatives à la passation des marchés publics. Une analyse que la France conteste en déployant force arguments...

## UNE ANALYSE DE

Anne GARDÈRE, docteur en droit public, avocat au barreau de Lyon, cabinet Philippe Pelté et associés

**M**ise en place par la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, réformée par celle du 13 août 2004 portant sur les libertés et responsabilités locales, la mise à disposition de services (Mads) suscite, au lendemain du renouvellement des équipes municipales et intercommunales, une forte demande de la part des élus intercommunaux. Souvent désignée sous les vocables « services mutualisés », « services partagés » ou « services communs », la Mads, au sens de l'article L.5211-4-1 II du Code général des collectivités territoriales (CGCT), vise un mécanisme conventionnel spécifique au droit de la coopération intercommunale (I), dont le régime juridique paraît encore en devenir (II).

### I. Un mécanisme conventionnel propre à l'intercommunalité

La Mads participe d'un vaste mouvement de contractualisation des rapports entre communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), qui s'explique par la volonté d'atténuer les effets,

parfois drastiques, des principes d'exclusivité et de spécialité qui régissent les transferts de compétences entre communes et EPCI. Le mécanisme conventionnel de la mise à disposition de services présente toutefois certaines spécificités, tant dans son champ d'application (A), que dans son objet (B).

### A. Champ d'application

#### Les structures concernées

Les structures pouvant mettre en œuvre ce mécanisme sont expressément visées par la loi. Il s'agit tout d'abord des EPCI et de leurs communes membres (CGCT, article L.5211-4-1 II), que ce soit des EPCI à fiscalité propre (communautés urbaines, d'agglomération ou de communes) ou sans fiscalité propre (Sivom, Sivom à la carte, Sivu) et leurs communes membres. La mise à disposition de services peut être opérée par les EPCI au profit de leurs communes membres, l'inverse est également possible depuis la loi du 13 août 2004. Le mécanisme peut donc être « ascendant » ou « descendant ».

Il s'agit, ensuite, de certains syndicats mixtes et de leurs membres (CGCT, articles L.5711-1 et L.5721-9) : d'une part, l'ensemble des syndicats mixtes « fermés » (composés d'EPCI et de communes ou uniquement d'EPCI), soumis de plein droit au régime juridique des syndicats de communes et donc aux « dispositions communes » ; d'autre part, certains syndicats mixtes « ouverts », à savoir ceux composés exclusivement de collectivités territoriales ou de collectivités territoriales et d'EPCI. Pour ces syndicats mixtes, les mises à disposition réciproques sont possibles.

A l'inverse, l'ensemble des autres structures administratives ne peuvent faire application du montage juridique de la mise à disposition de services, puisque la loi ne le prévoit pas expressément, ce qui exclut les catégo-

### RÉFÉRENCES

- Code général des collectivités territoriales (CGCT).
- Loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, JO du 28 février 2002.
- Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, JO du 17 août 2004.
- Circulaire NORINTB0500105 C du 23 novembre 2005.

ries de collectivités territoriales autres que les communes, soit le département ou la région, ainsi que les établissements publics autres que les EPCI ou certains syndicats mixtes (syndicats mixtes ouverts à composition élargie ou les établissements publics locaux tels que les offices de tourisme, les régies personnalisées et les CCAS).

L'exclusion de ces autres catégories de collectivités du régime de la Mads n'empêche toutefois pas toute possibilité de mutualisation des services ou des moyens. Ces structures peuvent mettre en place des solutions institutionnelles, en créant une nouvelle entité juridique dotée de la personnalité morale, par exemple un CIAS (Code de l'action sociale et des familles, article L.123-5), un office de tourisme intercommunal (Code du tourisme, article L.134-5), un syndicat mixte, un groupement d'intérêt public, voire une association au sens de la loi de 1901. Ces structures peuvent, en outre, recourir à des solutions de nature conventionnelle: délégation de compétences au sens de l'article L.5210-4 du CGCT (1), groupement de commandes (Code des marchés publics, article 8), maîtrise d'ouvrage public (2), maîtrise d'ouvrage public déléguée (3), convention d'utilisation d'équipements collectifs (CGCT, article L.1311-15), entente intercommunale (CGCT, articles L.5221-1 et L.5221-2), convention de prestations de services entre collectivités (CGCT, article L.5111-1§2), etc.

### Les domaines visés

Initialement envisagé dans le cas où le service était «économiquement et fonctionnellement nécessaire à la mise en œuvre conjointe de compétences relevant tant de l'EPCI que des communes membres», le champ d'application de la Mads a été élargi dès 2004. La mise à disposition doit présenter «un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services», notion non définie par la loi, et dont il apparaît aisé de justifier, dès lors que les Mads ont justement pour objet d'éviter les superpositions de personnels et de services entre communes et EPCI, et donc de rationaliser le fonctionnement interne de ces structures. La mise à disposition doit être opérée «pour l'exercice des compétences» du bénéficiaire de la Mads, ce qui renvoie à la définition légale et statutaire des compétences de l'EPCI, tant pour déterminer celles-ci que cel-

les demeures communales. Contrairement à ce qui était prévu avant 2004, la Mads peut donc concerner non seulement les compé-

**A NOTER**  
Si la mise à disposition tend à une rationalisation des moyens et des services, elle se distingue juridiquement des conventions de prestations de services et de gestion.

tences partagées entre la commune et l'EPCI, mais aussi, même si les hypothèses sont moins fréquentes, les compétences exclusives de la commune ou de l'EPCI (4).

### Les services concernés

En l'absence de toute définition légale ou réglementaire, il faut considérer que le «service» vise un ensemble de moyens humains et matériels concourant à l'exercice de tâches ou de fonctions données. La Mads inclut donc les agents employés dans un service, ainsi que les moyens matériels affectés à celui-ci, qu'il s'agisse des biens immobiliers (locaux) ou mobiliers (ordinateurs, véhicules, documentation, etc.). La notion de «service» suppose nécessairement que celui-ci existe, et donc qu'il soit, au moins en partie, exercé en régie, en l'occurrence interne à la commune ou à l'EPCI. A l'inverse, lorsqu'une activité est exercée en totalité par un prestataire ou un délégataire, c'est-à-dire lorsqu'elle est externalisée, il est difficile, faute de «service» à proprement parler, d'envisager une mise à disposition... S'agissant de la nature du service mis à disposition, et faute de toute prescription légale sur ce point, le service partagé, en tout ou partie, peut concerner aussi bien les services transversaux (administration générale, financiers, gestion du personnel, marchés publics, informatique, communication) que ceux affectés (urbanisme, voirie, eau, développement économique, sports, etc.).

### B. Objet spécifique

La Mads se distingue d'autres types conventionnels de coopération, de par son objet, qui se présente comme un mode particulier de mutualisation des moyens, ainsi que comme un outil de gestion et de rationalisation des ressources humaines.

### Un mode particulier de mutualisation des moyens

Même si les notions d'économie d'échelles et d'optimisation budgétaire et financière sont

bien évidemment présentes dans les conventions de Mads, leur objet principal n'est pas d'assurer exclusivement une mutualisation financière, au contraire d'autres mécanismes conventionnels.

La mise à disposition se distingue ainsi des conventions de partage de taxe professionnelle ou de taxe foncière (5). Elle diffère également des fonds de concours (CGCT, articles L.5214-16, L.5216-5 et L.5215-28) qui peuvent être versés, au sein des EPCI à fiscalité propre, entre les communes et les communautés, et réciproquement, en vue de contribuer à la réalisation ou au fonctionnement d'un «équipement», sous réserve de respecter certaines conditions de montant. De la même manière, même si la mise en commun tend à une rationalisation des moyens et des services, elle se distingue juridiquement des conventions de prestations de services et de gestion (CGCT, articles L.5211-56, L.5214-16-1, L.5216-7-1 et L.5215-27). Les services de l'Etat et les juridictions (6) considèrent que, dès lors que celles-ci sont conclues à titre onéreux, elles s'assimilent à des marchés publics ou à des délégations de service public (DSP). En conséquence, elles doivent respecter les règles de publicité et de mise en concurrence afférentes, nonobstant le fait que ces conventions soient conclues entre personnes publiques (7) sous réserve, le cas échéant, de l'application éventuelle de l'exemption «in house».

### Un mode alternatif de gestion des ressources humaines

Sauf l'hypothèse particulière des communautés urbaines (pour lesquelles le personnel donne lieu à des transferts définitifs), et depuis la loi de 2002, le transfert de personnel donne lieu à des dispositions précises (CGCT, article L.5211-4-1 I).

(1) Ce qui permet à un EPCI d'exercer des compétences du département ou de la région, le président de la collectivité étant tenu d'inscrire cette question à l'ordre du jour du conseil régional ou général.

(2) Loi n° 85-704 du 12 juillet 1985, modifiée par l'ordonnance du 17 juin 2004, article 211.

(3) Loi du 12 juillet 1985, article 41.

(4) Une commune compétente en matière d'urbanisme peut mettre son service à disposition de l'EPCI qui serait compétent pour élaborer un PDU, par exemple.

(5) Loi n° 80-10 du 10 janvier 1980.

(6) CE 20 mai 1998, «Com. de communes de Plémont du Barr»; CRC Bretagne, rapport d'observations définitives sur la CA de Vitré, du 23 mai 2008.

(7) CE, avis du 8 novembre 2000, «Sté J.-L. Bernard Consultants», req. n° 222208.

■ ■ ■ Les agents exerçant en totalité leurs fonctions dans le service transféré sont déplacés, de plein droit, dans l'EPCI, après décision conjointe de la commune et de l'établissement, après avis du ou des comités techniques paritaires (CTP) compétents. Pour les fonctionnaires territoriaux exerçant pour partie leurs tâches dans le service transféré, leur situation est réglée par convention entre les communes et l'EPCI après avis des commissions administratives paritaires (CAP) concernées, dans les conditions de droit commun de la FPT, ce qui renvoie principalement à la procédure de mise à disposition individuelle d'agent. Par « dérogation » à ces règles, depuis la loi de 2004, il est prévu expressément que la Mads « ascendante » constitue

**A NOTER**  
Les agents exerçant leurs fonctions dans le service transféré sont déplacés de plein droit dans l'EPCI après décision conjointe de la commune et de l'EPCI après avis du ou des CTP compétents.

une alternative aux règles relatives aux transferts de personnel, ce qui permet à une commune déplaçant une compétence d'opter, soit pour un transfert pur et simple du personnel concerné à l'EPCI, soit pour une mise à disposition de services.

Il est à noter que le régime de la Mads présente certains points de distinction avec celui de la MAD individuelle d'agent (articles 61 et suivants de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et décret n° 2008-580 du 18 juin 2008) : l'accord de l'agent concerné n'est pas expressément requis dans le cadre de la Mads et la durée de cette dernière n'est pas limitée à trois ans, comme c'est le cas pour la mise à disposition individuelle. Ces deux régimes juridiques présentent, néanmoins, un point de convergence non négligeable, puisque les agents du service sont « de plein droit » mis à disposition de la commune ou de l'EPCI (CGCT, article L.5211-4-1 II modifié par la loi n° 2007-209 du 19 février 2007).

Toujours sous l'angle de gestion du personnel, la Mads, en tant que mécanisme conventionnel, se distingue de la « gestion unifiée », qui constitue le degré maximal d'intégration, puisqu'il n'existe plus de personnel communal ou d'EPCI, mais uniquement du personnel communautaire, employé, géré et financé par l'EPCI, et mis à disposition d'une ou plusieurs communes. Ce régime a été étendu par la loi de 2004 à tous les EPCI à fiscalité

propre, ce qui exclut les structures syndicales. Du point de vue procédural, la gestion unifiée, dont le régime juridique est pour le moins succinct, suppose, non pas l'élaboration d'une convention, mais l'adoption d'une délibération spécifique par le conseil de communauté. Il est à noter qu'en droit actuel, il existe encore une disposition spécifique aux communautés urbaines (CGCT, article L.5215-30) qui permet à chacune de partager ses services techniques avec les communes membres qui le souhaitent, cette mise à disposition ne pouvant donner lieu à rémunération de la part des communes intéressées (CGCT, article L.5215-20).

## II. Un régime juridique en devenir ?

Globalement, la mise en place et la concrétisation d'une convention de Mads entre une commune et un EPCI, ou l'inverse, demeurent soumis à un certain formalisme, tant en ce qui concerne la procédure (A) que le contenu (B).

### A. La procédure de conclusion d'une convention de mise à disposition de services

#### Faut-il appliquer les règles de publicité et de mise en concurrence ?

S'agissant de l'application des règles de la commande publique, les avis divergent entre les instances nationales et européennes. Selon les premières, la conclusion d'une convention de Mads constitue une « simple mesure d'organisation interne » entre communes et EPCI (8), ce qui ne donne pas lieu à l'application des règles du Code des marchés publics. Pour la Commission européenne, saisie dans le cadre d'un recours en manquement à l'encontre de la France (9), le système de mutualisation des services « ascendant » entre les communes et les EPCI constitue un marché public qui doit être passé selon les formalités prévues par les directives 2004/17 et 2004/18.

Le risque de requalification en marché public est donc très prégnant, seul un raisonnement en deux temps peut, le cas échéant, permettre d'y échapper.

Dans un premier temps, il convient de dissocier la notion de « Mads » de celle de « marché public », en essayant, d'une part, de dé-

montrer que les Mads constitueraient des mesures d'organisation interne propre aux rapports entre EPCI et communes membres. Toutefois, cette argumentation, avancée par l'Etat français et les associations d'élus locaux, n'a pas, jusque-là, rencontré beaucoup de succès auprès des instances européennes, et n'a pas été retenue par la Commission européenne, pour laquelle le contrôle des EPCI sur les communes n'est pas similaire à celui de l'EPCI sur ses propres services, ce qui écarte donc l'exception du « in house ». Selon la Commission, les Mads sont des contrats à titre onéreux, conclus entre deux personnes juridiquement distinctes, dont l'une agit en tant qu'opérateur économique (la commune) et l'autre en tant que pouvoir adjudicateur/entité adjudicatrice (l'EPCI). Le fait que les deux signataires soient tous les deux des organismes publics ou des personnes publiques ne les exclut pas du champ d'application des directives précitées. De même, la définition « d'opérateur économique, d'entrepreneur, de fournisseur et de prestataire de services inclut les entités publiques », position réitérée par la Commission, le 15 octobre 2007, en réponse à une question écrite du député européen français Bernard Poinant.

D'autre part, un argument pourrait être tiré de l'article 1<sup>er</sup> du CMP, selon lequel « les marchés publics sont les contrats conclus à titre onéreux » ; or, selon les services de l'Etat (10), les conventions prévoyant un simple remboursement de frais ne constitueraient pas des marchés au sens de l'article 1<sup>er</sup> du CMP, ce qui permettrait aux Mads d'« échapper » à la qualification de marché public.

Cette interprétation soulève toutefois une difficulté au regard de l'article 1106 du Code civil, qui définit le contrat à titre onéreux comme « celui qui assujettit chacune des parties à donner ou à faire quelque chose » : au vu de cette définition, il est difficile de considérer que la convention de Mads prévoyant un simple remboursement de frais ne constitue pas un contrat à titre onéreux. Donc, pour échapper à la qualification de contrat à titre onéreux, le plus simple serait de ne pas prévoir de remboursement de frais, et donc une Mads à titre gratuit.

Dans un second temps, les exemptions prévues par l'article 3 du CMP peuvent être invoquées. Le faible succès, mentionné ci-dessus, auprès de la Commission européenne,

de l'argumentation résultant de la notion de contrat «in-house» pourrait conduire à utiliser celle de «droits exclusifs»; évoquée dans les conclusions du commissaire du gouvernement sous l'arrêt «Piémont de Barr», Selon ce dernier, l'EPCI pourrait être considéré comme bénéficiant d'un droit exclusif, sur le fondement de ses statuts; nécessairement et préalablement approuvés par un arrêté préfectoral. Ce raisonnement connaît toutefois des limites: outre le fait qu'il reste à prendre avec la plus grande prudence, car non expressément confirmé, par le juge national ou communautaire, pour les rapports communes/EPCI, une telle argumentation ne pourrait utilement jouer que pour les mutualisations descendantes (seul l'EPCI peut être considéré comme le titulaire d'un droit exclusif; le raisonnement n'étant pas transposable pour une commune).

En définitive, la piste la plus exploitable, afin de tenter d'échapper à une éventuelle qualification, provient peut-être des instances européennes elles-mêmes, plus particulièrement de la cour de justice des Communautés européennes (CJCE). En effet, celle-ci (11) a pu considérer que, s'agissant d'un service de transports en ambulance effectué par une autorité publique locale irlandaise (dans le cadre de ses compétences «directement tirées de la loi» précise la CJCE, et en utilisant ses fonds propres); au profit d'une autre entité publique moyennant une contribution financière de cette dernière (couvrant «une partie des frais correspondant au coût de ces services»); «la simple existence, entre deux entités publiques, d'un mécanisme de financement concernant de tels services n'implique pas que les prestations concernées constituent une passation de marchés publics qu'il y aurait lieu d'apprécier au regard des règles fondamentales du traité».

De manière plus intéressante encore, la Cour de justice des Communautés européennes, dans un arrêt récent (12) a pu préciser qu'une concession de service public pouvait

**A NOTER**  
Selon la France, les conventions prévoyant un régime de remboursement de frais ne constituent pas des marchés au sens de l'article 1<sup>er</sup> du CMP.

être attribuée, sans appel préalable à la concurrence, à une «société intercommunale»; dès lors que les autorités publiques qui en sont membres

«exercent sur [celle-ci] un contrôle analogue à celui qu'elles exercent sur leurs propres services et que ladite société réalise l'essentiel de son activité avec ces autorités publiques». Le contrôle exercé par les membres sur cette «société intercommunale», laquelle était

**A NOTER**  
La piste la plus exploitable pour tenter d'échapper à une éventuelle qualification provient peut-être des instances européennes elles-mêmes.

«détenue exclusivement par des autorités publiques», a été considéré comme «analogue» à celui exercé sur les propres services de la collectivité dès lors

que les décisions prises par la «société intercommunale» étaient adoptées par des organes statutaires composés de représentants des autorités publiques affiliées. Enfin, la CJCE a précisé que «dans le cas où une autorité publique s'affilie à une société coopérative intercommunale dont tous les affiliés sont des autorités publiques, en vue de lui transférer la gestion d'un service public, le contrôle que les autorités affiliées à cette société exercent sur celle-ci, pour être qualifié d'analogue à celui qu'elles effectuent sur leurs propres services, peut être exercé conjointement par ces autorités; statuant, le cas échéant, à la majorité». Une jurisprudence récente du tribunal administratif de Pau va également dans ce sens, en faisant application de l'exemption «in-house» prévue par l'article 3.1<sup>er</sup> du CMP aux prestations de services réalisées par un syndicat mixte pour le compte de ses collectivités adhérentes (13).

#### Faut-il consulter les instances paritaires ?

Les attributions de la CAP sont précisément et limitativement énumérées par l'article 30 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984. Le sujet des mises à disposition de services n'y figurant pas expressément, cela exclut donc, en principe, toute consultation obligatoire de ces dernières. Néanmoins, on pourrait s'interroger sur ce point, dans la mesure où, d'une part, les CAP connaissent «des questions d'ordre individuel» résultant de l'application, notamment, de l'article 61 sur la mise à disposition et où, d'autre part, les agents des services partagés sont eux-mêmes mis à disposition, depuis la loi du 19 février 2007. Pour autant, dans la mesure où ce mécanisme est, par dérogation au régime des articles 61

et suivants, actionné de plein droit et vise, par ailleurs, un «service» et non un agent, il n'y a pas, a priori, à proprement parler, de questions d'ordre d'individuel.

Les attributions du CTP sont, en revanche, rédigés en des termes plus généraux, ceux-ci étant consultés sur les domaines relatifs à l'organisation des administrations intéressées et aux conditions générales de fonctionnement de ces administrations (14).

Il convient donc de les consulter préalablement à la conclusion de la convention de Mads, d'autant plus que la juridiction administrative (15) a pu sanctionner l'absence de consultation des CTP préalablement à la conclusion d'une convention de délégation de service public (DSP), alors même que les textes relatifs à la DSP ne précisent pas expressément cette obligation.

#### Conclusion de la convention

En principe, s'agissant d'une convention, qui doit être expresse, l'organe délibérant, dûment convoqué à cet effet, est compétent pour en approuver le projet, sous réserve des délégations d'attribution dans les communes et les EPCI (CGCT, articles L.2122-22 et L.5211-10).

Dans les communes, ne figure pas, sur la liste des attributions susceptibles d'être déléguées, la signature de conventions de Mads; mieux vaut considérer que leur approbation relève de la compétence du conseil municipal et ne peut pas faire l'objet d'une délégation d'attribution au maire.

Dans les EPCI, en revanche, les règles de l'article L.2122-22 du CGCT ne s'appliquent pas (16), les délégations d'attribution étant possibles dans tous les domaines autres que ceux énumérés par la loi. Les Mads n'apparaissant pas dans cette liste, l'approbation de la convention peut, a priori, faire l'objet d'une délégation d'attribution, dans les conditions prévues par l'article L.5211-10. En principe, l'autorité compétente pour signer la >

- (8) Circulaire NORINT 0500105 C du 23 nov. 2005.
- (9) Avis de la Commission européenne du 27 juin 2007.
- (10) Réponse à la question n° 49308, JOAN O du 22 février 2005, p.1945.
- (11) CJCE, arrêt C-532/03, 18 décembre 2007, «Dublin City Council».
- (12) CJCE, 13 novembre 2008, aff. C-324/07, «La Gazette» du 8 décembre 2008, p.53.
- (13) TA Pau 14 octobre 2008, «Préfet Pyrénées-Atlantiques c/ CDC Garazi-Baïgorri».
- (14) Article 33 de la loi de 1984 précitée.
- (15) TA Lyon 15 décembre 2005, SAS Enerpart.
- (16) CE, avis 17 décembre 2003, Préfet du Nord.

■ ■ ■ convention de Mads est l'exécutif de la commune ou de l'EPCI, sous réserve des éventuelles délégations de fonction et de signature en leur sein (CGCT, articles L.2122-18, L.2122-19, L.5211-9).

## B. Formalisation de la mise à disposition de services

### Contenu de la convention de mise à disposition de services

La loi ne comporte que peu de dispositions sur le contenu de la convention de Mads; puisqu'elle précise uniquement que la convention doit prévoir, tout d'abord, les «modalités»

**A NOTER**  
Mieux vaut considérer que l'approbation de la convention de Mads est une compétence du conseil municipal qui ne peut faire l'objet d'une délégation d'attribution au maire.

de la Mads. Doivent ainsi être déterminés, en tant qu'indispensables à la clarté des rapports entre EPCI et communes: la dénomination du ou des services concernés, le caractère total ou partiel de l'opération, la quotité de la mise à disposition (le pourcentage du temps de travail qui sera consacré, par le service ou la partie de service concerné, à l'entité bénéficiaire), la situation juridique des agents (titulaires, contractuels, stagiaires; etc.). De la même manière, peuvent utilement être prévus la durée de la convention, ses conditions de renouvellement, ses modalités de résiliation; ainsi qu'un dispositif de suivi, consistant à mettre en place un «comité de suivi» ou un «comité de pilotage». Et ce, afin d'évaluer le bon déroulement de la Mads et de coordonner les besoins entre la collectivité d'origine du service et le bénéficiaire.

Ensuite, doivent être précisées les «conditions de remboursement des frais de fonctionnement du service». La référence aux seuls coûts de fonctionnement exclut la prise en compte des frais d'investissement relatifs au service (acquisition ou construction d'un nouveau local destiné à accueillir le service partagé, par exemple), sauf à envisager, parallèlement, le versement d'un fonds de

(17) L'absence de remboursement est expressément prévue par l'article 614 de la loi de 1984 pour la Mads individuelle, notamment dans l'hypothèse où une collectivité est membre d'un EPA.  
(18) CE 27 octobre 2008, «Cne Poillyez-Glen», req. n° 297432.

concours. Il s'agit des charges de fonctionnement «du service», ce qui inclut donc les frais inhérents aux agents du service, ainsi que ceux relatifs au service proprement dit (électricité, photocopies, location de locaux).

Dans le cadre des modalités et conditions du «remboursement», il s'agit de prévoir la teneur de celui-ci, deux options étant envisageables: l'absence de remboursement, soit une mise à disposition à titre gratuit (17) ou un remboursement au franc le franc. En revanche, un remboursement qui excéderait le strict coût de fonctionnement du service est à déconseiller, car il n'est pas strictement conforme à la loi, et il constituerait un «facteur aggravant» du risque de requalification en convention de prestation de services. De même, doivent être prévues les conditions dans lesquelles intervient le remboursement et notamment sa périodicité: annuel, à l'heure ou selon des modalités à définir par la convention (remboursement sous forme d'avances et régularisation en fin d'année, par exemple).

### Déroulement de la mise à disposition de services

Du côté de la collectivité bénéficiaire, l'exécutif de celle-ci peut adresser des instructions au chef du service mis à disposition, ce qui assure le caractère pleinement opérationnel de la mise à disposition, et concrétise le transfert ponctuel de l'autorité hiérarchique sur les agents du service partagé. Cette démarche tend à accréditer la thèse selon laquelle il s'agit d'un mode d'organisation interne des services entre communes et EPCI, et non d'une prestation de services stricto sensu. Ce transfert ponctuel de l'autorité hiérarchique est, de surcroît, renforcé par la possibilité, de consentir des délégations de signature au «chef du service» mis à disposition.

Formellement, cette délégation de signature obéit aux mêmes règles que la délégation de signature «classique», celle-ci devant être consentie par arrêté du maire, précisant le nom du bénéficiaire de la délégation, son objet et son étendue.

**A NOTER**  
La convention de Mads doit prévoir les conditions de remboursement des frais de fonctionnement du service, ce qui inclut les frais inhérents aux agents du service, ainsi que ceux relatifs au service proprement dit.

Cet arrêté, de nature réglementaire, doit bien évidemment être publié et notifié, et faire l'objet d'une transmission au représentant de l'Etat pour être exécutoire. Sur le fond, cette délégation de signature est effectuée «sous la surveillance et la responsabilité» de l'exécutif, ce dernier conservant ainsi pleinement la compétence dans le domaine faisant l'objet de la délégation.

S'agissant du personnel, la mise à disposition donne souvent lieu à des inquiétudes de la part des agents concernés (cumul de deux exécutifs, changement éventuel de lieu de travail), qui peuvent être, en partie du moins, anticipés par une communication et une information adéquates. En effet, l'entité

**A NOTER**  
Un remboursement qui excéderait le strict coût de fonctionnement du service est à déconseiller car, non conforme à la loi, ce serait aussi un «facteur aggravant» du risque de requalification en convention de prestation de services.

d'origine continue d'assurer juridiquement, notamment, la rémunération de l'agent, sa notation, et l'octroi de ses congés. Enfin, se pose la question de la responsabilité éventuelle du service mis

à disposition, ou de la répartition des responsabilités en pareille hypothèse; ce qui implique généralement l'insertion de dispositions spécifiques dans les conventions, chacun essayant de s'exonérer de toute responsabilité dans le cadre du fonctionnement de la Mads. En théorie, en cas de dommage, on pourrait imaginer une responsabilité partagée, au cas par cas, entre le bénéficiaire et la collectivité d'origine du service mis en commun.

Cependant, dans le cas de la mise à disposition des services de l'Etat au profit des communes pour l'élaboration des documents d'urbanisme, la responsabilité de ces services ne peut être recherchée que si un agent refuse ou néglige d'exécuter une instruction ou un ordre du maire de la commune (18). Par analogie avec cette jurisprudence constante, la responsabilité de la commune ou de l'EPCI partageant ses services ne pourrait être recherchée que dans l'hypothèse d'un refus d'exécution d'une instruction de l'exécutif de la collectivité bénéficiaire: c'est donc le bénéficiaire de la mise à disposition de services qui, en tant que titulaire juridique de la compétence concernée, demeurerait responsable à titre principal... ■

Vendredi 03 Decembre 2010

## La réforme territoriale accélère le processus de mutualisation des services

Adoptée le 17 novembre par le Parlement, la réforme territoriale marque un pas de plus vers la mutualisation des services entre les collectivités. A l'heure où les budgets se resserrent, mutualiser un service d'urbanisme, de formation ou de marchés publics entre plusieurs collectivités peut se révéler une source d'économie. Avec un enjeu pour la nouvelle loi : sécuriser le processus de mutualisation des services au regard du droit communautaire.

Car jusqu'alors, la Commission européenne estime que la mise à disposition de services d'une commune à une intercommunalité doit relever d'une procédure de marchés publics. Les conventions de remboursement des frais de fonctionnement d'un service ou de personnel mutualisés sont considérées comme la contrepartie d'une prestation de service, devant entrer dans le cadre des procédures de marchés publics.

En 2009, la Cour de justice des communautés européennes a ouvert la voie puisqu'elle a reconnu, dans un arrêt du 9 juin, qu'une prestation de service conclue entre autorités publiques ne rentre pas dans le champ des Directives marchés publics "dès lors que la mise en œuvre de cette coopération est uniquement régie par des considérations et des exigences propres à la poursuite d'objectifs d'intérêts publics."

C'est donc à l'article 68 de la loi de réforme des collectivités territoriales que le Parlement apporte les précisions nécessaires sur ces conventions, ayant pour objet la réalisation de prestation de services entre les départements, les régions, les établissements publics et leurs groupements, les syndicats mixtes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

L'article dispose que lorsque les prestations réalisées par ces collectivités "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".

Le texte fixe également des objectifs en matière de mutualisation des services pour les départements et les régions. En 2014, dans les six mois qui suivront l'élection du conseiller territorial, le président du conseil régional et les présidents des conseils généraux des départements de la région peuvent élaborer "un projet de schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services" (article 75).

Les EPCI et les communes sont aussi encouragés à mutualiser. L'année suivant le renouvellement des conseils municipaux, les présidents d'EPCI à fiscalité propre doivent établir un projet de schéma de mutualisation des services entre les services de l'EPCI et ceux des communes membres. Ce projet doit permettre d'évaluer l'impact d'un tel schéma sur les dépenses de fonctionnement et sur les effectifs des communes et de l'EPCI, précise la loi. L'objectif est clair : il faut mutualiser pour économiser.

Légibase Marchés publics