



PREFET DE LA HAUTE-MARNE

Préfecture

CHAUMONT, le 2 septembre 2015

**Direction de la Réglementation,
des Collectivités Locales et des Politiques Publiques**

**Service des Collectivités Locales et
des Politiques Publiques**

Bureau des relations avec les Collectivités Locales

Dossier suivi par Géraldine HETZEL

☎ 03.25.30.22.35

geraldine.hetzel@haute-marne.gouv.fr

VADE MECUM SUR LA MUTUALISATION INTERCOMMUNALE A DESTINATION DES ELUS DE HAUTE MARNE

Les possibilités de mutualisation pour collectivités et établissements publics

La mutualisation consiste en une mise en commun de moyens humains et matériels entre communes et groupements. Son but est de réaliser des économies ou de rationaliser les dépenses pour un meilleur service public. Une intégration la plus forte possible entre EPCI* et communes membres est donc souhaitable.

Les services communs (article L5211-4-2 du CGCT*)

Les services communs créés sont prioritairement des services fonctionnels* : gestion du personnel, gestion administrative et financière, informatique ou expertise, de même que services chargés de l'instruction des décisions prises par les maires au nom de la commune ou de l'État par exemple en matière de droit des sols.

Depuis le 26 janvier 2014 (loi MAPTAM*), les services communs peuvent aussi être chargés de missions opérationnelles*. La création de services communs a lieu en dehors de tout transfert de compétence.

Pour créer un service commun, il faut rédiger une convention avec une fiche d'impact annexée, et saisir les CT* compétents (effets de la mutualisation sur le personnel).

Les agents qui remplissent en totalité leurs fonctions dans le service ainsi créé sont, de droit, transférés vers l'EPCI, après saisine des CAP* compétentes.

Le service commun est placé auprès de l'EPCI ; c'est donc le président de l'EPCI qui détient l'autorité hiérarchique sur les agents. L'autorité fonctionnelle sur l'agent change selon la mission qu'il effectue : il est sous les ordres du maire s'il travaille pour l'une des communes et sous les ordres du président de l'EPCI lorsqu'il exerce une mission pour le groupement.

Un établissement public et l'EPCI qui lui est rattaché ou un EPCI et un CIAS* peuvent aussi créer des services communs pour assurer des missions fonctionnelles.

Les services unifiés (articles L5111-1 et L5111-1-1 I à III du CGCT)

Les départements, régions, établissements publics et syndicats mixtes auxquels ils sont rattachés peuvent se doter d'un service unifié pour exercer en commun une compétence reconnue par la loi.

Ce service a pour objet d'assurer en commun des missions fonctionnelles. Il est institué par une convention qui prévoit le regroupement des services et équipements existants au sein d'un service unifié relevant d'un seul des cocontractants.

Le personnel est mis à disposition du service unifié et placé sous l'autorité fonctionnelle de l'autorité administrative pour laquelle il exerce sa mission.

La mise à disposition d'agents (articles 30 et 61 de la loi n°84-53/art. 3 du décret n°2008-580 du 18 juin 2008)

Elle permet à une collectivité ou à un établissement de « prêter » à un organisme d'accueil un ou plusieurs agents pour une partie ou même la totalité de leur temps de travail. L'agent mis à disposition est dans une position où il poursuit sa carrière dans sa collectivité d'origine, mais est sous l'autorité fonctionnelle de l'entité d'accueil. Seuls les fonctionnaires titulaires et les contractuels en CDI peuvent être dans cette position statutaire.

La convention qui fixe les modalités de remboursement de la rémunération de l'agent par l'entité d'accueil (il existe des dérogations) est signée dans des conditions permettant à l'agent d'exprimer son accord, pour une durée de trois ans renouvelables.

NB : 1) La mise à disposition « classique » des agents selon l'article 61 de la loi n°84-53 est aussi utilisée dans le cadre de la création de services unifiés (voir plus haut).

2) En cas de transfert de compétences (article L5211-4-1 du CGCT), les agents qui ne remplissent que partiellement leurs fonctions dans un service transféré peuvent se voir proposer le transfert vers l'EPCI. S'ils refusent, ils sont, de droit, mis à disposition de l'EPCI, sans limitation de durée.

La mise à disposition de services

◆ entre EPCI et communes membres (art. L5211-4-1 II et L5211-4-1 III du CGCT) :

➤ mutualisation ascendante

Dans le cadre d'une bonne organisation des services, une commune peut conserver tout ou partie du service concerné par le transfert de compétences. En ce cas, ces services sont mis à disposition de l'EPCI auquel la commune adhère, pour l'exercice des compétences de l'EPCI. Il s'agit donc d'une mise à disposition de moyens par une commune membre.

➤ mutualisation descendante

A l'inverse, les services d'un EPCI peuvent être en tout ou partie mis à disposition d'une ou plusieurs communes membres pour l'exercice de leurs compétences, lorsque cela présente un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services. On parle alors de mutualisation descendante : elle consiste en la mise à disposition, par l'EPCI, de moyens auprès des communes membres.

◆ entre départements, régions, établissements publics, EPCI à fiscalité propre et syndicats mixtes (art. L5111-1-1 du CGCT) :

Elle consiste en la mise à disposition du service et des équipements d'un des cocontractants à la convention au profit d'un autre des cocontractants. La convention prévoit notamment les conditions de mise à disposition du personnel (emploi, rémunération, obligations, etc.).

Les agents mis à disposition sont placés sous l'autorité fonctionnelle de l'entité d'accueil.

◆ avec un syndicat mixte (art. L5721-9 du CGCT)

Les services d'un syndicat mixte peuvent être en tout ou partie mis à disposition de ses collectivités ou établissements membres, pour l'exercice de leurs compétences. Une convention conclue entre le syndicat et les entités intéressées fixe les modalités de cette mise à disposition de services et prévoit, notamment, les conditions de remboursement de ses frais de fonctionnement.

A l'inverse, les services d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public de coopération intercommunale membre peuvent être en tout ou partie mis à disposition du syndicat mixte pour l'exercice de ses compétences.

Les autres modes de mutualisation

◆ L'entente (art. L. 5221-1 et L. 5221-2 CGCT)

Il s'agit d'un accord entre deux ou plusieurs conseils municipaux, organes délibérants d'EPCI ou de syndicats mixtes portant sur des objets d'utilité communale ou intercommunale compris dans leurs attributions et intéressant les divers membres. L'entente fait l'objet d'une convention ; les questions d'intérêt commun sont débattues dans le cadre de conférences.

Les EPCI et les syndicats peuvent choisir de participer à une entente sans l'accord préalable de leurs membres, mais l'objet de l'entente doit entrer dans les attributions des personnes morales qui y participent ; il peut être large et consister, par exemple, à mutualiser les relations des membres avec une société privée pour favoriser

la mise en place et le développement d'un service ou encore à entreprendre ou conserver à frais communs des ouvrages ou des institutions d'utilité commune.

L'entente n'a pas la personnalité morale. Toutes les décisions prises doivent donc être ratifiées par l'ensemble des organes délibérants.

◆ Le groupement de commandes

Des groupements de commandes peuvent être constitués entre des entités énumérées à l'article 8 du Code des Marchés Publics (2006) qui regroupent différents acheteurs publics. Ils ont pour avantage de faciliter la mutualisation des procédures de marchés et de contribuer à la réalisation d'économies sur les achats.

Les groupements de commande font l'objet d'une convention constitutive qui définit les modalités de fonctionnement du groupement. L'un des membres y est désigné comme coordonnateur chargé de procéder, dans le respect des règles prévues par le code des marchés publics, à l'organisation de l'ensemble des opérations de sélection d'un ou de plusieurs cocontractants.

La personne responsable du marché de chaque membre du groupement signe, pour ce qui la concerne, le marché et s'assure de sa bonne exécution. Il est cependant possible que le coordonnateur désigné en amont soit également désigné pour exécuter le marché au nom de tous les membres du groupement, soit jusqu'à l'exécution, soit en totalité.

◆ La prestation de services (art. L5111-1 et L. 5211-56 du CGCT)

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.

Lorsque les prestations qu'elles réalisent portent sur des services non économiques d'intérêt général, ces conventions ne sont pas soumises aux règles prévues par le code des marchés publics.

Des conventions ayant le même objet peuvent également être conclues entre des établissements publics de coopération intercommunale.

Les prestations d'un EPCI doivent toujours se situer dans le prolongement de ses compétences, les interventions pour compte d'autrui ne peuvent être qu'accessoires et doivent être justifiées par un intérêt public.

Les statuts de l'EPCI doivent prévoir une habilitation à réaliser ces prestations de service.

◆ Le partage de matériel (art. L5211-4-3 CGCT)

Un EPCI à fiscalité propre peut se doter de biens qu'il partage avec ses communes membres selon un règlement de mis à disposition, y compris pour l'exercice, par les communes, de compétences qui n'ont pas été transférées.

Lexique

Bloc communal : les communes et l'EPCI dont elles sont membres

CAP : Commission Administrative Paritaire

CGCT : Code Général des Collectivités Territoriales

CIAS : Comité Intercommunal d'Action Sociale

CT : Comité Technique

EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale

Loi MAPTAM : loi de Modernisation de l'Action Publique et d'Affirmation des Métropoles (26 janvier 2014)

Qu'est-ce qu'un **service fonctionnel** ? L'article L5111-1-1 III du CGCT le définit comme un service administratif ou technique concourant à l'exercice des compétences des collectivités intéressées sans être directement rattachés à ces compétences. Selon l'article L5211-4-2 du CGCT, il s'agit d'un service assurant des missions de gestion du personnel, de gestion administrative et financière, d'informatique, d'expertise juridique, d'expertise fonctionnelle et d'instruction des décisions prises par les maires au nom de la commune et de l'État (droit des sols).

Qu'est-ce qu'un **service opérationnel** ? Il s'agit d'un service distinct de ceux assurant des missions fonctionnelles (voir ci-dessus). Il peut ainsi s'agir de services de communication, de cabinet, d'entretien des bâtiments ou du parc automobile... La liste n'est pas arrêtée, mais, dans le cadre de l'article L5211-4-2 du CGCT (création de services communs), il ne doit pas s'agir de services liés à des compétences transférées.

