

Bureau du contrôle de la
légalité et du conseil aux
collectivités

INTERCOMMUNALITÉ

Les différentes formes de mutualisation

Textes de référence :

- Articles : L. 5211-4-2 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT)

I-Règles générales

La loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales dite loi RCT a souhaité faire du renforcement des procédures de mutualisation un des axes forts des mesures de rationalisation de l'intercommunalité. Destinée à réaliser des économies d'échelle, elle permet également une souplesse et une solidarité renforcées entre EPCI et communes.

La loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 « relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique » est venue réaffirmer le principe de la mutualisation mais en l'assouplissant. Ainsi, pour chaque président d'EPCI à fiscalité propre, dans l'année qui suit chaque renouvellement général des conseils municipaux, il est possible (mais non obligatoire) d'établir un rapport relatif aux mutualisations de services entre services de l'EPCI à fiscalité propre et ceux des communes membres. Les conditions dans lesquelles peuvent être passées des conventions de prestations de services entre communes sont assouplies. De plus, des communes qui ne sont pas membres de la même intercommunalité à fiscalité propre pourront conclure ce type de convention. Par ailleurs, un groupement de collectivités (syndicat mixte par exemple) peut désormais adhérer à un syndicat mixte ouvert restreint dont la vocation est de permettre une mutualisation des services au bénéfice de ses membres.

Il existe plusieurs types de mutualisations, ayant chacune leur spécificité.

II-Le service commun : une mutualisation ouverte aux EPCI à FP en dehors des compétences qui leur ont été transférées :

L'article L. 5211-4-2 du CGCT, en son premier alinéa, dispose : « En dehors des compétences transférées, un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, une ou plusieurs de ses communes membres et, le cas échéant, un ou plusieurs des établissements publics rattachés à un ou plusieurs d'entre eux, peuvent se doter de services communs, chargés de l'exercice de missions fonctionnelles ou opérationnelles, dont l'instruction des décisions prises par les maires au nom de la commune ou de l'Etat [...]. »

Ainsi, mais en dehors des missions exercées par les centres de gestion (article 23 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984), le service commun entre un EPCI à FP et ses communes membres a vocation à prendre en charge les services dits fonctionnels ou supports qui ne sont pas liés à une compétence donnée. Exemples de services communs potentiels :

- ressources humaines (ou seulement paie, finances, contrôle interne....),
- imprimerie/reprographie,
- communication, documentation,
- commande publique,
- service juridique,
- service informatique, etc.

A. L'installation du service commun :

Lors de la mise en place du service commun, les fonctionnaires et agents non titulaires qui remplissent en totalité leurs fonctions dans un service ou une partie de service mis en commun sont transférés de plein droit, après avis, selon le cas, de la commission administrative paritaire ou de la commission consultative paritaire compétente, à l'EPCI à FP ou à la commune chargée du service commun. Les fonctionnaires et agents non titulaires qui remplissent en partie leurs fonctions dans un service ou une partie de service mis en commun sont de plein droit mis à disposition, sans limitation de durée, à titre individuel, de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou de la commune chargée du service commun pour le temps de travail consacré au service commun.

Ainsi, cet article implique que : Le service commun est alimenté, à sa constitution, par les agents, fonctionnaires comme contractuels, concernés par la mise en place du service. Les agents concernés ne peuvent s'opposer à leur transfert vers le gestionnaire du service commun.

B. le fonctionnement du service commun est matérialisé au sein d'une convention :

Une convention, à laquelle est annexée une fiche d'impact décrivant notamment les effets sur l'organisation et les conditions de travail, la rémunération et les droits acquis pour les agents, règle les effets de la mise en commun des services après avis du ou des comités techniques compétents. « Les effets de ces mises en commun sont réglés par convention après établissement d'une fiche d'impact décrivant notamment les effets sur l'organisation et les conditions de travail, la rémunération et les droits acquis pour les agents. La fiche d'impact est annexée à la convention. Les accords conclus sont annexés à la convention. La convention et ses annexes sont soumises à l'avis du ou des comités techniques compétents » conformément à l'article L. 5211-4-2 alinéa 1.

La convention détermine le nombre de fonctionnaires et d'agents non titulaires territoriaux transférés par les communes. Lorsqu'ils exercent leurs fonctions dans le service commun, les agents sont placés sous l'autorité fonctionnelle du président de l'EPCI ou du maire de la commune gestionnaire. Le maire ou le président peut donner, par arrêté, sous sa surveillance et sa responsabilité, délégation de signature au chef du service commun pour l'exécution des missions qui lui sont confiées.

III- Mise en commun de biens entre un EPCI à FP et ses communes membres

partager l'utilisation avec ses communes membres, et ce que ces biens soient utilisés dans le cadre d'une compétence détenue par l'EPCI ou pas.

Ainsi par exemple, qu'une communauté de communes soit compétente ou non en matière de voirie, elle peut, via l'article L. 5211-4-3, acheter une balayeuse de voirie et la mettre à disposition de ses communes membres selon des modalités prévues par un règlement de mise à disposition.

L. 5211-4-3 : « Afin de permettre une mise en commun de moyens, un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut se doter de biens qu'il partage avec ses communes membres selon des modalités prévues par un règlement de mise à disposition, y compris pour l'exercice par les communes de compétences qui n'ont pas été transférées antérieurement à l'établissement public de coopération intercommunale. »

IV- Une mutualisation liée à l'exercice de compétences pour tous les EPCI et syndicats mixtes : la mise à disposition de services

L'article L. 5211-4-1 du CGCT réaffirme le principe de la liaison entre transfert de compétences et transfert du personnel nécessaire à l'exercice de la compétence. Ainsi, lorsqu'une compétence est transférée à un EPCI à FP, alors, l'agent (titulaire ou non) exerçant la totalité de ses fonctions dans un service communal dédié à l'exercice de la compétence en question, est transféré, de plein droit, en même temps que la compétence vers l'EPCI.

A contrario, cela signifie que le non transfert de personnel communal vers l'EPCI n'est désormais envisageable que lorsque la compétence n'est pas transférée dans son intégralité. C'est le cas notamment, pour les EPCI à FP des compétences donnant lieu à définition de l'intérêt communautaire et des compétences dites partagées.

Exemple : toujours dans le cadre du transfert de la compétence voirie à une communauté de communes, mais cette fois-ci pas intégralement mais selon une définition de l'intérêt communautaire, dans ce cas les services techniques communaux liés à la voirie peuvent rester au sein de la commune si la totalité de la compétence voirie n'a pas été transférée à l'EPCI.

Dans de tels cas, le II de l'article L5211-4-1 précité dispose que « lorsqu'une commune a conservé tout ou partie de ses services dans les conditions prévues au premier alinéa du I, ces services sont en tout ou partie mis à disposition de l'établissement public de coopération intercommunale auquel la commune adhère pour l'exercice des compétences de celui-ci. » Par ailleurs, le III du même article, permet une mise à disposition des services de l'EPCI vers ceux de la commune pour l'exercice de compétences communales « lorsque cette mise à disposition présente un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services ». Dans ces deux cas, les agents sont mis de plein droit à disposition, à titre individuel et sans limitation de durée, de l'EPCI ou de la commune concernée selon le cas. La loi RCT a précisé que ces mises à dispositions concernent à la fois les agents titulaires et non titulaires.

Rappelons également qu'une convention conclue entre l'EPCI et chaque commune intéressée fixe les modalités de la mise à disposition de service (de la commune vers l'EPCI et inversement) après consultation des comités techniques compétents. « Cette convention prévoit notamment les conditions de remboursement par la commune ou l'établissement public bénéficiaire de la mise à disposition des frais de fonctionnement du service ».

Les mutualisations des articles L5211-4-1, L5211-4-2 et L5211-4-3 du CGCT ne sont pas soumises aux règles de la commande publique, dès lors qu'il n'est pas fait appel à un

prestataire extérieur à titre onéreux (auquel cas, recours aux procédures de groupement de commande - article 8 CMP).

V- Les prestations de services : des mutualisations ponctuelles soumises au code des marchés publics

Si la loi RCT a entendu ouvrir les possibilités de prestations de services entre les différents acteurs de la coopération intercommunale, il n'en demeure pas moins que les prestations de services autres que celles soumises aux dispositions des L5211-4-1 et L5211-4-2 et L5211-4-3 du CGCT, sont en principe soumises aux règles de la commande publique sauf exception.

Ci-joint, un tableau résumant les principaux articles du CGCT relatifs aux prestations de services, leurs objets, et leurs relations avec les règles de la commande publique.

Fondement juridique	Parties à la convention	Objet de la prestation et auteur de la prestation	Application du code des marchés ?
L. 5215-27	Prestation de service entre une communauté urbaine et ses communes membres, ou un groupement, ou un EPCI ou toute autre collectivité	<ul style="list-style-type: none"> - la création ou la gestion de certains équipements ou services - la communauté peut donner comme recevoir la prestation. 	Soumission au code des marchés publics si la prestation est rendue à titre onéreux.
L. 5214-16-1	<ul style="list-style-type: none"> - Prestation de service entre une communauté de communes et ses communes membres - Cet article ne concerne pas les prestations entre la communauté de communes et des communes non membres 	<ul style="list-style-type: none"> - la création ou la gestion de certains équipements ou services - la communauté peut donner comme recevoir la prestation. 	Soumission au code des marchés publics si la prestation est rendue à titre onéreux
L. 5216-7-1	Prestation de service entre une communauté d'agglomération et ses communes membres ou un groupement, ou un EPCI ou toute autre collectivité	<ul style="list-style-type: none"> - la création ou la gestion de certains équipements ou services - la communauté peut donner comme recevoir la prestation. 	Soumission au code des marchés publics si la prestation est rendue à titre onéreux
Habilitation statutaire	Entre un syndicat et ses communes membres ou des communes extérieures	L'habilitation statutaire doit être précise aussi bien au niveau des collectivités pouvant en être destinataires que du champ de la prestation	Soumission au code des marchés publics si la prestation est rendue à titre onéreux
L. 5111-1 et L. 5111-1-1	- Entre « les départements, les régions, leurs établissements publics, leurs groupements et les syndicats mixtes »	Prestation de services de tout ordre mais régime particulier pour : <ul style="list-style-type: none"> - les prestations portant sur des « services non économiques d'intérêt général au sens du droit 	Soumission au code des marchés publics si la prestation est rendue à titre onéreux SAUF SI : <ul style="list-style-type: none"> - les prestations portent sur des « services non économiques d'intérêt

Et R. 5111-1	<p>- Entre deux ou plusieurs EPCI</p> <p>NB : Les conventions entre communes semblent donc exclues</p>	<p>de l'Union européenne »</p> <p>- les prestations portant sur d'autres missions d'intérêt public s'exerçant dans les conditions prévues aux I et III de l'article L. 5111-1-1 du CGCT</p>	<p>général au sens du droit de l'Union européenne »</p> <p>- les prestations s'exercent dans les conditions prévues aux I et III de l'article L. 5111-1-1 du CGCT c'est à dire qu'elles consistent en la mise à disposition d'un service et des équipements d'un des signataires de la convention vers l'autre, soit en la mise en œuvre d'un service unifié entre les deux cocontractants.</p> <p>Les modalités de la mutualisation ainsi mise en œuvre sont codifiées à l'article R5111-1 du CGCT. Elles explicitent uniquement le fonctionnement du service mis à disposition et du service unifié entre les structures pouvant contractualiser conformément à L5111-1.</p>
--------------	--	---	--