

Mutualisation des services au niveau communal

(Articles 65 à 67 de la loi n° 2010-1563 du 16/12/2010 – Articles L. 5211-4-1 à L. 5211-4-3 et L. 5211-39-1 du CGCT)

La mutualisation des services est devenue une nécessité dans le contexte de maîtrise de la dépense publique locale. Dans les récents rapports, et notamment celui de la Délégation du Sénat aux collectivités territoriales et à la décentralisation, en date du 25 mai 2010, le constat a été dressé d'une insuffisante exploitation des possibilités de ce mode d'organisation de l'action locale, notamment au sein du bloc communal.

En conséquence, la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 a sensiblement amélioré le cadre des mutualisations au sein du bloc communal en :

- en faisant de l'EPCI à fiscalité propre le porteur principal de mutualisations du bloc communal ;
- renforçant sa sécurité juridique au regard des exigences du droit communautaire ;
- diversifiant ses instruments, en permettant notamment la création de services communs aux EPCI et à leurs communes membres ainsi que l'acquisition de matériels par les EPCI au bénéfice de leurs communes membres ;
- systématisant la réflexion au sein des intercommunalités sur les possibilités de mutualisation.

Une démarche de mutualisation institutionnalisée

En vertu du nouvel article L.5211-39 du CGCT, après chaque renouvellement général des conseils municipaux, un rapport relatif aux mutualisations de services entre les services de l'EPCI à fiscalité propre et ceux des communes membres sera élaboré. Ce rapport comportera un projet de schéma de mutualisation des services et sera soumis à l'avis des communes membres puis approuvé par l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre. Chaque année, lors du débat d'orientation budgétaire ou, à défaut, lors du vote du budget, un bilan de l'état d'avancement du

schéma de mutualisation sera communiqué par le président de l'EPCI à fiscalité propre.

De nouvelles possibilités de mutualisations

La création de services communs

Le nouvel article L.5211-4-2 du CGCT permet la création d'un service commun entre un EPCI à fiscalité propre et une ou plusieurs de ses communes membres regroupant les moyens humains et techniques affectés par ces entités à une même mission. Ce dispositif se caractérise ainsi par sa souplesse puisqu'il associe à sa mise en œuvre uniquement l'EPCI et celles de ses communes membres qui le souhaitent.

Un service commun a vocation à prendre essentiellement en charge les services dits fonctionnels (ressources humaines, informatique, finances, etc.) qui concourent indirectement à l'exercice par une commune ou un EPCI à fiscalité propre de ses compétences.

Le service commun est géré par l'EPCI à fiscalité propre.

Les conséquences, notamment financières, de ces mises en commun sont réglées par convention après avis du ou des comités techniques compétents.

En cas de service commun ne regroupant qu'une partie des communes membres de l'EPCI, la création de comités techniques communs à un EPCI à fiscalité propre et à seulement une partie de ses communes membres est rendue possible.

Situation des personnels

Les fonctionnaires et agents territoriaux qui remplissent en totalité ou en partie leurs fonctions dans un service ou une partie de service mis en commun sont de plein droit mis à disposition de l'EPCI pour le temps de travail consacré au service commun.

Ils sont soumis à l'autorité hiérarchique du président de l'EPCI ou du maire selon la nature de la mission réalisée.

Ils conservent de plein droit leur régime indemnitaire et les avantages collectifs.

Un partage accru des moyens matériels de l'EPCI à fiscalité propre

Le nouvel article L.5211-4-3 du CGCT permet aux EPCI à fiscalité propre d'acquérir du matériel pouvant servir aux besoins de l'EPCI à fiscalité propre et de ses communes membres.

Cette faculté est ouverte quand bien même l'EPCI à fiscalité propre ne serait doté d'aucune compétence pour laquelle le matériel est nécessaire.

Un règlement de mise à disposition fixe les modalités de cette mise en commun des moyens de l'EPCI à fiscalité propre.

La passation de conventions de prestations de services

Le nouvel article L.5111-1-1 du CGCT permet la passation entre des EPCI à fiscalité propre de conventions de prestations de services. Ces conventions se situent en dehors du cadre juridique de la commande publique quand elles portent sur des services non économiques d'intérêt général ou ont pour objet la mise en œuvre de compétences communes.

Une sécurisation des mises à disposition « ascendantes » de services

Depuis que la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a étendu à l'ensemble des EPCI à fiscalité propre le régime de mise à disposition de services applicable aux communautés urbaines, il est possible que, par dérogation au principe suivant lequel le transfert de compétences d'une commune à un EPCI implique le transfert concomitant du service et du personnel correspondant, une commune conserve son service pour des motifs organisationnels et le mette ensuite à disposition de l'EPCI pour l'exercice de ses compétences.

Dans un avis motivé du 29 juin 2007, la Commission européenne a critiqué ce type de mutualisation dite « ascendante », en estimant que les conventions par lesquelles les services d'une commune membre d'un EPCI pouvaient être mis à disposition de celui-ci sans procédure de passation de marché semblaient contraires au droit communautaire.

La loi du 16 décembre 2010 modifie le Code général des collectivités territoriales (CGCT) afin de sécuriser le régime des mutualisations « ascendantes » au regard du droit communautaire, en maintenant ces mutualisations hors du champ des exigences applicables en matière de mise en concurrence des marchés publics sous réserve qu'elles répondent à plusieurs conditions :

- La conservation par une commune de tout ou partie de ses services concernés par un transfert de compétences doit satisfaire deux critères cumulatifs. D'une part, le transfert de compétences à l'EPCI à fiscalité propre doit avoir été partiel. Une commune ne peut donc conserver tout ou partie d'un service concerné par le transfert de l'intégralité d'une compétence communale à un EPCI à fiscalité propre. D'autre part, la

Mutualisation des services au niveau communal

(Articles 65 à 67 de la loi n° 2010-1563 du 16/12/2010 – Articles L. 5211-4-1 à L. 5211-4-3 et L. 5211-39-1 du CGCT)

conservation du service par une commune doit présenter un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services.

- La mise à disposition au bénéfice de l'EPCI doit, d'une part, concerner des services communaux qui auraient dû faire l'objet d'un transfert, et, d'autre part, avoir pour objet l'exercice de la compétence transférée à l'EPCI.
- Dès lors qu'une commune a conservé tout ou partie d'un service concerné par un transfert de compétences, elle a l'obligation, et non plus la faculté, de le mettre à disposition de l'EPCI pour l'exercice par celui-ci de ses compétences.
- Une convention doit fixer, après avis des comités techniques compétents, les modalités de la mise à disposition, ainsi que les conditions de remboursement, lesquelles devront correspondre à celles qui seront déterminées par un décret.

Un délai d'un an à compter du 16 décembre 2010, date de la promulgation de la loi, est laissé aux communes membres d'un EPCI qui ont conservé tout ou partie d'un service concerné par un transfert de compétences pour se mettre en conformité avec le nouveau régime de mise à disposition de service.

Situation des personnels

Les fonctionnaires et agents territoriaux affectés au sein d'un service ou d'une partie de service mis à disposition sont de plein droit et sans limitation de durée mis à disposition du président de l'EPCI. Ils sont placés sous son autorité fonctionnelle. Une convention entre la commune et l'EPCI, élaborée après consultation des comités techniques compétents, fixe les modalités de cette mise à disposition.