



# MAIRES ET PRÉSIDENTS DE COMMUNAUTÉS FRANCE DE

## HORS-SÉRIE

# Communes, communautés : quelle mutualisation des services ?

Actes du colloque organisé par l'AMF et l'AdCF  
27 mars 2007 – Palais du Luxembourg

## SOMMAIRE

Introduction par  
Jacques Pélissard,  
président de  
l'AMF, et Marc  
Censi, président  
de l'AdCF  
p. 3

La mutualisation  
des services  
entre communes  
et communautés  
face au droit  
communautaire  
p. 5

Comment  
organiser et gérer  
les partages de  
services en  
termes financiers  
et de ressources  
humaines ? p. 17

Conclusion de  
Christian  
Poncelet,  
président du  
Sénat p. 26

Annexe :  
Convention type  
de mise à disposition  
de services  
entre un EPCI  
et une commune  
membre p. 28



**Jacques PÉLISSARD,**  
président de l'Association des maires de France



Mesdames, Messieurs,  
Chers collègues,  
Bienvenue pour cette première réunion commune AMF-AdCF. Je suis très heureux de vous accueillir aux côtés et avec Marc Censi, président de l'AdCF,

au nom de l'Association des maires de France ; c'est une grande première. Si nous avons choisi comme sujet de ce premier colloque la mutualisation des services, c'est qu'il nous a paru nécessaire, au moment où de plus en plus de structures intercommunales engagent cette démarche, de faire le point sur un double registre : celui juridique, mais aussi celui de l'échange des expériences. Tous dans nos communes, dans nos intercommunalités, nous avons eu une recherche parfois un peu tâtonnante de cette approche intercommunale.

Dans ma propre intercommunalité, dès septembre 2003, j'avais mis en place une direction transversale mutualisée des services entre l'intercommunalité et la ville-centre. J'ai eu quelques mois après un contrôle par la chambre régionale des comptes, qui a dit : « votre système est intelligent, porteur d'efficacité, par contre il est totalement illégal. » Sur des idées conjointes de l'AMF et de l'AdCF, nous avons essayé d'influencer ce qui est devenu la loi du 13 août 2004. C'est ainsi que les amendements portés par les parlementaires, membres de l'AMF mais avec l'assentiment complet de l'AdCF, ont largement fait évoluer le titre 9 de la loi du 13 août 2004. Il faut reconnaître en effet que le développement de l'intercommunalité ne s'est pas toujours traduit par une optimisation des moyens, en termes de personnels et de matériels, entre les communautés et leurs membres. Plusieurs études récentes pointent la « spirale inflationniste » des effectifs intercommunaux, les doublons de personnels et les redondances administratives. La majorité des rapports sur l'intercommunalité, et notamment celui de la Cour des comptes – souvenez-vous, Philippe Seguin était venu le présenter au Congrès en novembre 2005 –, soulignent la nécessité d'une meilleure maîtrise des dépenses de gestion et d'administration des structures intercommunales et de leurs membres. De façon générale, ils mettent l'accent sur la nécessaire recherche d'économie d'échelle et l'amélioration à court terme de la mutualisation des services. Le rapport sur la maîtrise de la dépense publique de Pierre Richard (1) va même jusqu'à préconiser de rendre obligatoire pour les EPCI, à échéance de cinq ans, la mise en œuvre d'un plan de rationalisation

des structures administratives communales et intercommunales et de rendre publics les gains en coût et en qualité de service de cette réorganisation. La DGF des EPCI et de leurs communes membres devrait, selon ce rapport, tenir compte de ces rationalisations. En 2002, le législateur a prévu le transfert de plein droit des services et des agents, lorsque ceux-ci sont totalement affectés à la mise en œuvre des compétences transférées. Ces transferts, à l'époque, ont été extrêmement limités car il y a eu des réticences psychologiques des agents, des maires et des présidents d'intercommunalité.

Au surplus, ce transfert systématique, ne peut s'appliquer à toutes les situations.

Une compétence telle que la voirie, par exemple, ne peut être transférée que partiellement, l'EPCI n'étant compétent que pour les équipements reconnus d'intérêt communautaire. Il serait dans ce cas inefficace et coûteux de créer deux services, l'un communautaire pour la voirie transférée, l'autre municipal pour celle restant de la compétence des communes.

Par ailleurs, dans de nombreux cas, les communes et la communauté partagent les mêmes besoins en ressources humaines, notamment en matière d'administration générale et technique (entretien des bâtiments par exemple).

Toutes ces raisons ont conduit nos deux associations à inspirer la disposition de la loi de 2004 prévoyant un dispositif de mises à disposition réciproques de services entre communes et communautés, mise en place de services partagés ou, si les communes et communautés le souhaitent, d'une gestion unifiée du personnel. Malheureusement, la sécurité juridique de ces pratiques n'est pas aujourd'hui totalement garantie au regard du droit communautaire.

Une grande partie de notre matinée sera consacrée à cette question de l'approche juridique. Et nous souhaitons, avec Marc Censi, qu'à l'issue du colloque nous puissions affirmer très fermement, par une motion, les raisons pour lesquelles ces procédures, typiquement françaises, de mutualisation au sein de nos intercommunalités, ne rentrent pas dans le cadre de la commande publique. Il s'agit d'une approche interne qui n'est pas un marché public. Sans insister davantage sur cette question, qui devrait, je l'espère, trouver une solution favorable à l'automne, je voudrais maintenant revenir sur la façon dont les dispositifs de mutualisation permettent de renforcer la cohérence et l'efficacité de l'action publique locale.

● premier aspect : la question de la qualité.

Il est certain que l'intercommunalité, qui dispose d'une assise territoriale et financière plus large que nos communes, peut offrir à ses membres des services administratifs, techniques et d'ingénierie

plus modernes et mieux adaptés aux besoins des populations. La mutualisation donne la possibilité d'organiser à la bonne échelle des pôles de compétences qu'un village ou une ville moyenne ne pourrait seule mettre en place. C'est vrai en matière juridique, mais aussi en informatique, et dans toutes les tâches d'entretien des bâtiments de voiries ou d'espaces verts. C'est également vrai pour de nombreux services administratifs, et je pense en particulier au service des marchés – dans mon intercommunalité, nous avons mis en place un service commun pour la ville-centre, les communes membres et l'intercommunalité.

● deuxième avantage : en terme de moyens.

La mutualisation s'inscrit bien évidemment dans une démarche plus globale d'économie de moyens. Elle permet de partager les coûts, de renforcer l'efficacité des agents, de mieux structurer les services pour optimiser leur intervention sur le territoire et d'offrir au personnel, et notamment aux cadres, de réelles perspectives de carrière. Je l'ai constaté dans ma propre intercommunalité : c'est vrai dans un premier temps, les cadres municipaux avaient le sentiment que les dossiers importants, les dossiers d'avenir, les dossiers structurants étaient de compétence intercommunale. Ils n'avaient pas complètement tort, ils se sentaient un peu étouffés, marginalisés. La mutualisation, le partage des projets avec une équipe mutualisée, a permis d'ouvrir des perspectives de sensibilisation, de motivation, d'enrichissement de l'ensemble des agents et des cadres en particulier.

● enfin, la mutualisation tend à renforcer la solidarité au sein de la communauté en décloisonnant les services, en apportant un appui logistique aux communes rurales qui n'ont pas forcément les services adaptés ou encore en co-administrant certains services avec les communes membres.

Voilà, chers collègues, à grands traits, quelques éléments que je tenais à vous présenter.

Nous aurons cette après-midi la présentation d'expériences. Nous avons ce matin un échange qui sera certainement beaucoup plus juridique.

Pour terminer, je tiens à remercier tout ceux qui vont enrichir nos travaux, les experts, magistrats, spécialistes juridiques et élus, qui vont donner leur point de vue afin d'éclairer nos débats.

Je souhaite que nous ayons une après-midi fructueuse après une matinée enrichissante et puis donc une motion qui affirme, au nom de l'AdCF et de l'AMF, les positions communes que, je l'espère, nous dégagerons ensemble. Merci de votre présence et bon travail à chacune et chacun d'entre-vous.

(1) *Solidarité et performance : les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales* – Rapport de l'Observatoire des finances locales, rédigé par Pierre Richard pour le ministre délégué au Budget et à la réforme de l'État et le ministre délégué aux Collectivités territoriales – décembre 2006.

**Marc CENSI**, président de l'Assemblée des  
communautés de France



Je voudrais à mon tour, et après les propos de Jacques Pélissard, exprimer toute ma satisfaction devant la tenue de cette manifestation qui est la première coproduction entre l'AMF et l'AdCF. Je voudrais tout spécialement remercier le président Pélissard d'avoir souhaité cette collaboration qui a rencontré le profond désir de l'AdCF d'ajouter nos efforts, notamment quand il s'agit d'obtenir certaines avancées et faire aboutir certains amendements. Au sujet de la loi du 13 août 2004 évoquée tout à l'heure, l'association de l'ensemble de nos forces n'a pas été de trop pour aboutir au résultat que vous savez.

Cette volonté de travailler et de coproduire des événements comme celui-ci est rendue possible par le fait que l'AMF et l'AdCF se retrouvent sur des opinions convergentes. Nous partageons la même conception de l'intercommunalité, c'est-à-dire une réponse intelligente à l'émiettement communal. Sans supprimer les communes, elle donne, et notamment aux plus modestes d'entre elles, la possibilité d'accéder à des moyens d'actions qu'elles n'auraient pas pu trouver isolément.

Sur cette base du renforcement de l'identité communale dans un cadre coopératif, la mutualisation des moyens, qu'ils soient humains ou matériels, devient une pratique vertueuse.

L'un des mérites de l'intercommunalité et de sa relative liberté d'action, c'est précisément de permettre aux élus communaux et intercommunaux de donner libre cours à leur imagination créatrice pour s'adapter véritablement aux problèmes de la vie quotidienne sur le terrain. Si nous nous adonnons aujourd'hui à un peu plus qu'à un simple échange de bonnes pratiques, c'est peut-être parce

que la complexité de la gestion locale l'exige. Le fait est – Jacques Pélissard l'a très bien dit – que nous nous heurtons à deux types de difficultés : la première, interne et très française, tient à ce que l'on pourrait appeler notre atavisme administratif ; la seconde trouve son origine dans le droit européen.

Ce que j'appelle l'atavisme administratif, c'est cette longue tradition, érigée en un principe intangible, du principe de spécialité et d'exclusivité : en principe, le transfert d'une compétence est définitif, global, total. Celui qui en bénéficie doit l'assumer exclusivement et en totalité, et celui qui l'a transférée n'a plus à s'occuper de ce qui ne le concerne plus. Mais quand on connaît de l'intérieur le fonctionnement de notre intercommunalité, on se rend compte à quel point nos pratiques se heurtent précisément de plein fouet à ces sacro-saints « principes » de la spécialité et de l'exclusivité.

Le paradoxe que nous avons connu est un peu dépassé, notamment grâce à la loi de 2004. Mais c'est vrai que dans une période où nombre de rapports (Cour des comptes, rapport Richard...) nous reprochent de ne pas faire suffisamment d'économies d'échelle et nous incitent finalement à mettre en place des méthodes de mutualisation. Il convient de rappeler le temps encore proche où nous subissions sur le terrain des contrôles de légalité qui remettaient en cause ces pratiques que l'on considérait comme illégales.

Je crois que la période de crise est dépassée, il y a une certaine convergence des approches mais il n'empêche que le fameux principe d'exclusivité et de spécialité continue à encombrer les circonvolutions des cerveaux de beaucoup de ceux qui préparent les lois ou bien sont en charge de contrôler leur application. Nous avons de fait un véritable problème de culture qu'il est assez difficile de dépasser.

La deuxième série de difficultés tient au droit européen, avec cette circonstance que vous connaissez : la Commission a mis en demeure l'État fran-

çais de régler le problème. Comme vous le savez, une première réponse de la DGCL a été transmise, dont on aura probablement l'occasion de reparler, et nous souhaitons la compléter par une motion commune AdCF-AMF. Mais il n'empêche que tout notre système juridique se trouve fragilisé et qu'un certain nombre de nos collègues nous font part de leur inquiétude.

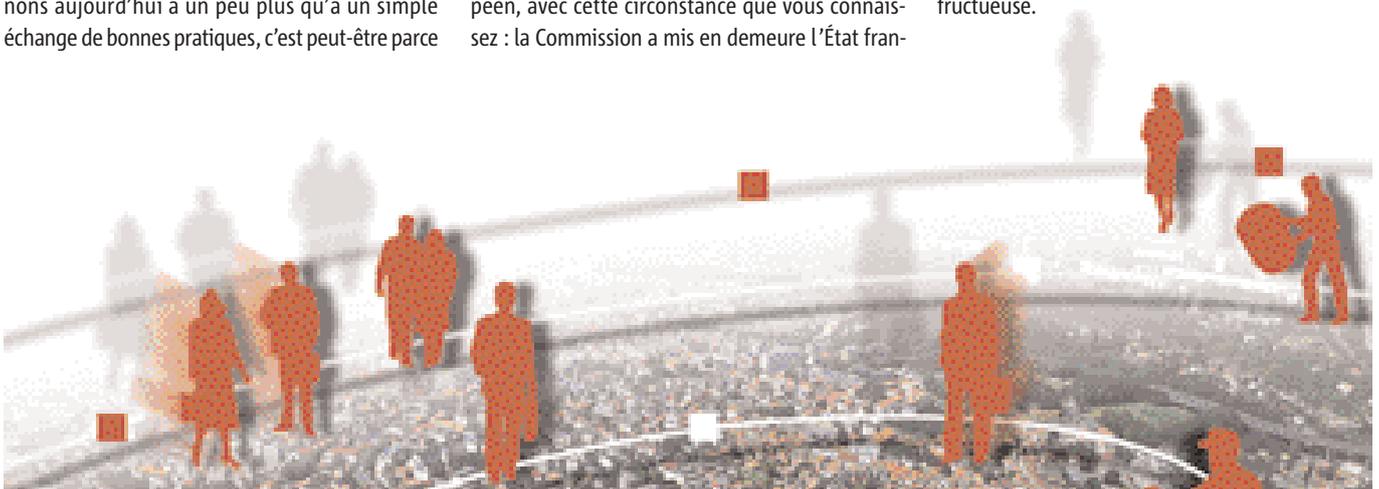
En conclusion, je voudrais simplement dire que dans ce contexte nous nous retrouvons l'AMF et l'AdCF réunies, pour défendre des évolutions innovantes et originales, pour lesquelles s'affirme cet être administratif nouveau qui est le couple communes-communautés.

On sait très bien expliquer que ce n'est pas un nouveau niveau de collectivités territoriales, que ce n'est pas non plus la disparition d'un niveau de collectivités territoriales : c'est une volonté de raisonner en terme de « système », au sens physique du terme, c'est-à-dire un ensemble composé des communes et des communautés qui mettent en synergie l'ensemble de leurs actions, de leurs moyens humains et matériels.

Mettre en synergie, c'est appliquer l'équation qui veut que  $1 + 1 = 3$ , et nous le faisons non par excès d'imagination mais parce que nous arrivons à la conclusion que c'est la seule formule pour répondre à notre devoir essentiel qui est de mettre à la disposition de nos concitoyens des biens, des équipements et des services qui soient de la meilleure qualité au meilleur coût.

En effet, c'est bien parce que nous nous rejoignons sur cette analyse que nous avons décidé de mettre en commun nos forces pour faire valoir ce qui nous apparaît comme la vérité pour les années à venir, et j'en remercie encore le président Pélissard, et nos services mutuels qui ont bien travaillé ensemble.

Et vous-mêmes, Mesdames et Messieurs, à qui je souhaite une bonne journée, laborieuse et fructueuse.



# LA MUTUALISATION DES SERVICES ENTRE COMMUNES ET COMMUNAUTÉS FACE AU DROIT COMMUNAUTAIRE

**Nicolas PORTIER**, délégué général de l'AdCF

L'Assemblée des communautés de France (AdCF) a conduit l'an passé une enquête auprès des communautés à laquelle 900 présidents de communautés ont répondu, taux de réponses relativement représentatif.

Elle montrait que 40 % des communautés étaient engagées, à des degrés bien sûr divers, mais de manière déjà effective, dans des conventions de mutualisation ; que 28 % des communautés étaient en cours de réflexion, et qu'il y avait de l'ordre de 17 à 18 % des communautés qui n'étaient pas du tout intéressées, rétives ou faiblement concernées par ces pratiques. Cette enquête permettait donc de voir que d'ores et déjà, deux tiers à peu près des communautés étaient concernées et avaient « mis à l'agenda » la problématique de mutualisation.

Plus récemment, une enquête complémentaire conduite en relation avec l'Association des directeurs généraux des communautés de France, auprès des seules agglomérations, montre que 55 % d'entre elles sont engagées dans des conventions de mutualisation, notamment avec leur ville-centre. En revanche, on s'aperçoit que ces pratiques ne concernent bien souvent que des fonctions spécifiques, et rares sont les mouvements d'intégration très volontaristes ou très complets. Dans cette enquête conduite auprès des directeurs de services d'agglomérations, 35 % d'entre eux – parmi ces 55 % – nous disaient que la mutualisation était pour le moment faible à très faible, pour 14 % d'entre eux elle était à un niveau moyen, et seuls 6 % disaient être dans une situation de mutualisation quasi totale avec les services de la ville-centre.

Comme on le voit, le mouvement de mutualisation, même s'il s'appuie sur des expériences anciennes, bénéficie des effets de la libéralisation récente. La loi démocratie de proximité de 2002, puis la loi du 13 août 2004 ont donné un cadre juridique beaucoup plus clair ; mais il restait sur certains points encore des choses à régler. La loi sur la fonction publique territoriale, adoptée le 19 février 2007, continue de répondre à un certain nombre de questions qui étaient posées.

Non seulement demeuraient jusqu'à très récemment des difficultés et des freins juridiques, mais il ne faut pas non plus omettre les obstacles techniques qui s'opposent concrètement aux communautés et aux communes qui cherchent à mutualiser leurs moyens.

Il ne faut pas non plus oublier les obstacles psychologiques, tant des agents que des élus, voire les hésitations politiques, car qui dit mutualisation dit évidemment besoin d'une entente optimale entre les élus qui forment le bloc communes-communauté.

Par ailleurs, nous sommes tous persuadés que la mutualisation doit permettre de produire des économies d'échelle. Mais certaines études ont montré qu'elle ne garantissait pas à court terme, dans tous les cas, ces économies d'échelle, parce qu'elle se traduit par une sorte d'unification plutôt par le haut des statuts des agents communautaires et de niveau de service rendu.

Il va donc falloir, au cours de cette journée, entrer dans toutes ces différentes dimensions de la mutualisation et également spécifier les différents types de mutualisation : on connaît les logiques d'unification entre une ville-centre et une communauté, mais apparaissent aussi des conventions de mutualisation avec l'ensemble des communes d'une communauté. Dans ce cas, on est souvent dans un degré de complexité plus important.

Il faut bien garder en mémoire que nous sommes passés en quelques mois d'une situation de quasi-prohibition à une sorte d'appel à l'obligation, ce qui peut surprendre à l'analyse. Il y a assez peu de temps les élus communautaires subissaient des remontrances quand ils mutualisaient. Désormais, la donne a totalement changé et c'est le reproche inverse qui leur est adressé. Ce qui a provoqué ce changement et fait évoluer les esprits, ce sont bien sûr les polémiques récentes sur les effectifs et la dépense publique locale.

Pour achever ce panorama introductif, il apparaît que les conventions de mutualisation sont une réponse au risque de dualisation des administrations, de chevauchements de compétences ; c'est une recherche d'efficacité maximale, qui répond au risque de dérapage financier. Il faut toutefois dire que les présidents de communautés, interrogés dans le cadre du congrès de l'AdCF d'Angers, étaient 60 % à reconnaître eux-mêmes qu'il restait dans leurs communautés des doublons avec les communes ; ils sont donc conscients des progrès à faire.

En revanche, et par rapport à certaines critiques qui ont pu être émises, les chiffres récents publiés par l'INSEE montrent que communes et communautés sont sur la bonne voie. La progression de

l'emploi du secteur communal a été plus rapide entre 1999 et 2004 dans les communes isolées (+ 12,2 %) que dans les territoires en intercommunalité (+ 9 %).

Donc, même si on peut certainement faire encore mieux en terme de maîtrise des effectifs, il y a déjà un effet *a priori* vertueux de l'intercommunalité.

## **Maître Pierre-Stéphane REY**

### **Le cadre juridique des mises à disposition de services et de la gestion unifiée**

Voici quelques éléments sur le cadre juridique de ces mises à disposition qui ont d'ailleurs des dénominations diverses : services communs, services mutualisés, services partagés...

**Quelques rappels :** cela a été dit il y a un instant, le dispositif est très récent, mais la pratique, elle, est ancienne : l'introduction des premières dispositions, date de la loi relative à la démocratie de proximité de 2002, modifiée – nous dirons même assouplie – en 2004, et modifiée en tout dernier lieu par la loi sur la fonction publique territoriale du 19 février 2007. Ce sont donc ces trois textes qui, précisément, régissent cette mise à disposition de services.

Il faut peut-être rappeler au préalable, ce qui n'avait pas été fait antérieurement : la loi Chevènement de juillet 1999 avait posé un principe, qui était celui de la mise à disposition de plein droit pour les biens, pour les équipements et pour les services, mais, *a priori*, hors ressources humaines. À l'époque, le législateur n'avait pas voulu régler directement cette question en posant un principe de mise à disposition limitée aux seuls biens et équipements. Ce n'est donc qu'en 2002, avec la loi démocratie de proximité, que le principe a été posé de transférer les moyens correspondant à une compétence transférée ; et parmi ces moyens, il y a notamment la ressource humaine afférente à la compétence transférée. C'est un principe générique, un principe de base, même si dans la pratique il soulève un certain nombre de difficultés. Il n'en demeure pas moins : tout transfert de compétence induit un transfert des moyens correspondants et notamment de la ressource humaine.

Quelques éléments maintenant sur le contenu de ce dispositif. La mise à disposition de services, c'est d'abord et avant tout la possibilité donnée à un EPCI de mettre à la disposition d'une ou plusieurs de ses communes membres, des services ou parties

de services. La loi nous précise dans quel cadre : pour une bonne organisation des services. Là aussi, rappelons que le terme « bonne organisation des services » résulte de la loi de 2004, mais qu'initialement c'était un autre terme qui était employé dans la loi de 2002 : étaient alors visés les services « économiquement et fonctionnellement nécessaires à la mise en œuvre conjointe de compétences ».

C'est vrai, lorsque le texte était sorti, nous avons eu quelques difficultés à déterminer le champ d'application précis de cette disposition. C'est vrai aussi, c'était l'une des premières fois, et peut-être même la seule, où l'on parlait de compétence partagée : le mot n'était pas employé, on parlait de mise en œuvre conjointe de compétences, mais il s'agissait bien ici de compétences dites partagées.

Le dispositif a donc été modifié, et désormais la mention qui prévaut est celle de « bonne organisation des services ». Derrière ce terme, je crois que l'on peut lire « économies d'échelle », « éviter les doublons », et donc « mutualisation des services »... Autrement dit, il est évident qu'en 2004, on a facilité le recours à ce dispositif.

Ce n'est pas tout. Cela a été rappelé tout à l'heure, mais j'y reviens : en 2002, alors que le dispositif n'avait vocation à fonctionner que des communautés vers les communes – c'était nécessairement un service communautaire mis à disposition des communes – en 2004, on a permis l'inverse : des services communaux pouvaient être mis à disposition de l'intercommunalité. Ce système fonctionne dès lors dans les deux sens : de communes à communauté, de la communauté vers les communes.

Ce qu'il ne faut pas oublier néanmoins, lorsqu'on met l'ensemble des dispositions « bout à bout » – 2002-2004 –, c'est que la règle reste le transfert de compétences assorti du transfert de moyens. Et la mise à disposition, surtout dans le sens de la commune vers l'intercommunalité, doit en principe demeurer l'exception. C'est ainsi qu'il faut, me semble-t-il, présenter les choses.

D'ailleurs aujourd'hui lorsqu'on examine les circulaires de la DGCL (2) – les circulaires de 2004, de 2005 et de 2006 – elles semblent placer, au regard de leur contenu, sur le même plan, transfert de compétences et mise à disposition de services. C'est-à-dire qu'il est présenté pour les communes qui transfèrent une compétence une sorte d'alternative : le transfert de moyens, qui serait le principe et la mise à disposition de service, qui serait l'exception.

De ce point de vue, il n'est peut-être pas certain qu'il faille mettre sur le même pied transfert de compétence et mise à disposition de service. On pourra y revenir dans l'après-midi à travers un

certain nombre d'exemples, mais il me semble que les questions qui se posent concernent non pas tant les compétences fonctionnelles mais plutôt les moyens d'exercice des compétences.

C'est vrai qu'on a cité tout à l'heure un certain nombre d'exemples, les problématiques notamment de service marchés, de service urbanisme, qui peuvent être mutualisés ; on n'est pas, ici, sur des compétences en tant que telles, mais davantage sur des moyens que l'intercommunalité et les communes partagent. Il ne faut pas forcément « se polariser » sur les problématiques de transfert de compétences et ces fameux sacro-saints principes d'exclusivité et de spécialité.

Autrement dit, la mutualisation doit d'abord et avant tout s'apprécier au regard d'une mise en commun de moyens, en l'occurrence des moyens humains, plutôt que tirer les conséquences de transferts de compétences intervenus. Il est évident que les communes peuvent avoir besoin pour l'exercice de leurs compétences, et ponctuellement de moyens humains, que ce soit pour monter des dossiers de marchés publics, éventuellement pour instruire des permis de construire.

Nous ne sommes pas là sur les principes découlant de transferts de compétences, mais bien sur des problèmes de mutualisation de la ressource humaine. Cela étant dit, quelles sont les modalités de mise en œuvre de ce dispositif ?

De ce point de vue, le texte est finalement relativement clair, relativement simple : est invoquée une convention.

Il doit donc y avoir une convention qui va lier l'intercommunalité et la commune, selon que le service est mis à disposition par l'une ou par l'autre. C'est une convention nécessairement bilatérale, mais la loi ne nous dit pas grand-chose sur son contenu. Elle nous précise, en revanche, que celle-ci doit prévoir les conditions de remboursement de frais induits par cette mise à disposition. Il est évident qu'il y a une liberté qui doit prévaloir entre les entités. Cette liberté, elle est claire : trois hypothèses peuvent éventuellement être distinguées, selon qu'il y a remboursement total du coût, remboursement partiel, ou éventuellement gratuité de la mise à disposition.

Une hypothèse doit nécessairement être écartée, c'est celle où la collectivité qui met à disposition demanderait plus que ce que cela ne lui coûte, parce qu'elle s'érigerait alors en véritable prestataire de service et il faut évidemment bien distinguer la prestation de service de la mise à disposition de service.

Il y a donc ici une certaine liberté, et sans anticiper sur ce que l'on pourra dire tout à l'heure, si

cette mise à disposition est opérée gratuitement, il me semble qu'on évacue dès lors un premier problème qui est celui de l'éventuelle assimilation à un marché public.

Autre élément déterminant, toujours en ce qui concerne les modalités de mise en œuvre du dispositif, c'est le fait d'avoir posé dans la loi une disposition essentielle, à savoir que l'exécutif de la collectivité bénéficiaire de la mise à disposition contrôle au quotidien l'exécution des tâches confiées à ce service.

Il y a ici posé, en fait, un principe de changement d'autorité hiérarchique : lorsque des agents communautaires sont mis à disposition d'une commune, c'est le maire de la commune concernée qui va pouvoir leur confier des tâches et en vérifier l'exécution. Les agents restent statutairement des agents communautaires, mis à disposition des communes mais avec un changement d'autorité. Ce changement d'autorité est un élément tout à fait déterminant pour sortir de la logique du marché. S'agissant justement de la question des agents concernés par la mise à disposition, là aussi, une précision : jusqu'à récemment, il y avait une relative incertitude en ce qui concerne l'application ou non du statut à ces agents.

À cette question, la DGCL a en définitive répondu, fort heureusement, par la négative, confirmant donc qu'il s'agissait bien d'un dispositif spécifique, et que, par définition, nous n'étions pas tenus de faire rigoureusement application des règles qui sont celles de la loi de 1984 (3) en matière de statut, s'agissant de la mise à disposition des agents. Il me semble d'ailleurs que plusieurs arguments plaident pour cette interprétation : tout simplement parce que le statut, lui, raisonne en terme de position individuelle des agents, alors que le dispositif que l'on évoque ce matin est bien un dispositif qui vise le ou les « service(s) », pris en tant que collectif, concernant un certain nombre d'agents, même s'il peut éventuellement n'en comporter qu'un seul.

Cette interprétation qui vise à considérer que nous ne sommes pas dans l'application du statut est de ce point de vue pleinement fondée en droit.

Sur cette question, je voudrais apporter une précision d'importance : la loi toute récente du 19 février 2007 sur la fonction publique territoriale est venue lever définitivement cette incertitude : elle a ajouté un alinéa supplémentaire au Code général des collectivités territoriales pour préciser que les agents concernés par cette mise à disposition sont de plein droit mis à disposition (4). C'est bien la preuve manifeste du caractère spécifique de ce dispositif et du fait que nous ne sommes pas dans l'applica-

tion du statut de 1984. C'est un mode opératoire spécifique, qui ne repose finalement formellement que sur une seule convention cadre, qui est passée entre telle intercommunalité et telle de ses communes membres.

L'incertitude juridique quant à l'application ou non du statut est donc levée. Il reste encore, néanmoins, quelques imperfections : c'est vrai qu'on peut s'interroger sur le fait de savoir si au niveau de la forme la convention qui va lier l'EPCI à la commune est juridiquement suffisante pour assurer la sécurité de ce dispositif.

Au regard de ce qui vient d'être rappelé et qui est confirmé par la loi, j'ai tendance à répondre que oui, et qu'à la limite il suffit de préciser dans cette convention à la fois les modalités ainsi que les services concernés, et qu'on a alors a priori répondu aux exigences légales. Le juge pourra peut-être dire autrement, mais il me semble qu'en droit on peut considérer que cette convention se suffit à elle-même. La mise à disposition est subordonnée à l'existence et à la conclusion d'une telle convention, mais une fois que cela a été fait, l'intégralité des exigences fixées par le cadre légal a été respectée.

Autre élément, et sur ce point je ne fais que poser la question, car il faudra y revenir dans le débat, c'est la question de la nature juridique de cette fameuse convention. Pour certains, là aussi, c'est simple : il y a deux personnes, deux entités, quelque chose qui pourrait s'apparenter à une prestation, un remboursement, donc c'est qu'il y a bien une relation financière, aussi ne serait-on pas dans le droit des marchés publics ?

Je vais d'abord et avant tout vous rappeler ce que ne dit pas la loi : sur cette question de la nature juridique de la convention, elle ne dit rien. Même si lors des débats, lors de l'adoption de la loi d'août 2004, il avait été envisagé d'insérer telle ou telle disposition, ce qui est sûr, c'est qu'aujourd'hui, si vous cherchez dans la loi une qualification juridique de cette convention, vous ne la trouverez pas. En revanche, il semble qu'on ait tous les éléments, et nous aurons l'occasion d'y revenir, pour démontrer que nous ne sommes pas dans l'application du droit des marchés publics.

Et en tout cas, c'est précisément ce que rappelle la DGCL dans les trois circulaires de 2004, 2005 et 2006. Il est dit très expressément que le dispositif de mise à disposition de service relève de l'organisation interne des collectivités et, qu'à ce titre, ces conventions ne sont pas assimilables à un marché, et par conséquent ne relèvent pas des règles de la commande publique.

C'est le principe qui est posé dans ces circulaires, dans différentes réponses ministérielles... C'est vrai

que ce n'est pas la loi. Donc, si incertitude il pouvait y avoir, il faudra hélas attendre une position du juge sur cette question. Il est clair que, juridiquement parlant, il existe un grand nombre d'arguments qui sont de nature à justifier que nous ne sommes pas dans le cadre d'une problématique de marché public.

Mais je n'en dis pas plus, pour ne pas obérer la suite des débats.

Dernier point : la gestion unifiée.

La gestion unifiée, c'est quoi ? J'allais dire que c'est quasiment l'étape ultime, c'est la mutualisation intégrale des personnels ; c'est le système tel qu'il a fonctionné à l'origine du côté de la Communauté urbaine de Strasbourg, dès sa création, ou presque. Le législateur a par la suite étendu cette faculté à l'ensemble des structures intercommunales à fiscalité propre.

On part du principe que tout est communautaire : les agents sont communautaires dans leur ensemble, même s'ils vont en fait assurer des tâches qui pour partie sont communales. Et l'on pourrait dire que la mise à disposition de service est une étape vers cette gestion unifiée, qui pourrait elle-même aller – c'est d'ailleurs le cas dans certaines structures intercommunales – jusqu'à une organisation unique des services, ce qui veut dire quasiment un seul organigramme.

Procéduralement, la loi est très laconique, elle est presque mystérieuse sur la gestion unifiée. La seule précision que nous ayons, c'est qu'il appartient à l'EPCI, par délibération, de définir les conditions de cette mise à disposition – parce que l'on évoque encore dans la loi la mise à disposition – de mise en place de cette gestion unifiée.

Voilà, Messieurs les présidents, Mesdames, Messieurs, les quelques propos introductifs aux diverses questions que vous ne manquerez pas de poser, mais surtout aux diverses problématiques qui seront abordées.

### **Marc CENSI :**

Avant d'ouvrir la table ronde, peut-être, si vous avez des questions qui vous auraient été inspirées par cet exposé, il serait bien qu'il puisse vous répondre.

*Q : J'aurais aimé savoir quelle était la latitude des agents vis-à-vis de cette mutualisation des services : elle échappe, certes, à la loi de 1984, mais ont-ils la possibilité de refuser, puisque dans certains cas cela peut constituer des modifications substantielles de leurs conditions de travail ?*

**M<sup>e</sup> P-S. R. :** Avec la modification qui a été apportée par la loi de février 2007, c'est-à-dire le principe de mise à disposition de plein droit des agents,

j'ai tendance à dire que si désaccord il y a, les collectivités concernées, la collectivité bénéficiaire comme la collectivité employeur de l'agent en question sont *a priori* en mesure de rappeler à l'agent qu'il s'agit là d'une obligation légalement posée. À défaut de précision légale sur ce point, c'est le caractère obligatoire de la mise à disposition, qui dans le cadre de ce dispositif, devrait prévaloir.

Sur le principe même de la mise à disposition et au regard de la dernière précision apportée par la loi, c'est une disposition qui, *a priori*, transcende l'éventuel désaccord des agents concernés, dans la mesure où c'est une obligation légale : les agents sont de plein droit mis à disposition.

*Q : Vous avez précisé que la mise à disposition entraîne un changement d'autorité, et je voudrais savoir comment cela se réalise en pratique lorsqu'une commune met à la disposition d'une communauté de communes un agent à temps partiel : cet agent est bien sous la responsabilité du maire, qui a autorité sur lui pour ce qui est de l'organisation du temps de travail, le salaire, les fautes professionnelles, etc. Je ne vois pas très bien comment il peut y avoir un changement d'autorité ?*

**M<sup>e</sup> P-S. R. :** En fait, dans l'hypothèse qui est la vôtre, il y a un agent communal partiellement mis à disposition d'une communauté de communes. L'agent reste bien un agent communal, mais pour le temps de la mise à disposition de la communauté il va exercer un certain nombre de missions qui vont lui être confiées par l'exécutif de la communauté. Quand je dis qu'il y a un changement d'autorité, c'est, dans votre hypothèse, durant le temps où l'agent en question travaille en vue de l'exercice de missions communautaires : c'est alors bien l'exécutif communautaire qui va lui confier des tâches et en vérifier l'exécution, même s'il reste un agent communal.

*Q : Vous avez évoqué tout à l'heure la possibilité de passer des conventions à titre gratuit, ce qui serait un des indices pour exclure l'application du Code des marchés publics. Dans quelle mesure cette gratuité serait légale vis-à-vis de la collectivité qui fait la mise à disposition ?*

**M<sup>e</sup> P-S. R. :** Il ne faut pas oublier que nous sommes dans le cadre d'un mécanisme conventionnel et donc celui de la liberté conventionnelle. Si l'autorité qui met à disposition décide, en accord avec la collectivité bénéficiaire, que la mise à disposition est effectuée gratuitement, je ne vois pas où est, *a priori*, la difficulté juridique.

Vous raisonnez peut-être plus sur l'idée selon laquelle « les agents mis à disposition, qui vont effectuer une prestation, vont le faire gratuitement », mais

nous ne sommes pas sur la notion de prestation. Ici, il faut rester sur la notion de mise à disposition de moyens. Vous me direz que si on met à disposition des agents, et on va y revenir, c'est bien pour qu'ils fassent quelque chose, pour qu'ils réalisent des missions, des prestations. Certes.

Mais dans ce dispositif, nous sommes ici sur l'idée « a-t-on besoin ou non de service, ici, à tel niveau, et pour quoi faire ? » On est bien sur l'organisation de la ressource humaine. Et à ce titre là, je ne vois pas au nom de quel principe on interdirait purement et simplement la mise à disposition opérée gracieusement. Nous sommes dans le cadre d'un accord de libre volonté, et si les collectivités sont d'accord pour opérer cette mise à disposition gracieusement, je ne vois pas au nom de quel principe on pourrait s'y opposer.

**Q. :** *Ma question se situe au niveau de la responsabilité.*

*Par exemple, un service communautaire mutualisé intervient dans une commune, il est sous l'autorité du maire. Mais s'il y a un accident, est-ce qu'on dira que c'est du fait du donneur d'ordre – le maire – ou du fait de l'organisation du service, qui est un service communautaire ? Actuellement, je suppose qu'il n'y a pas de jurisprudence ?*

**M<sup>e</sup> P.-S.R. :** C'est vrai que la question du changement d'autorité induit par la mise à disposition pose notamment la question de la responsabilité. Effectivement, ne perdons pas de vue l'essentiel : l'agent reste un agent de la collectivité d'origine, donc dans votre hypothèse, l'agent reste un agent communautaire ; mais dans le cadre des missions qui relèvent de la mise à disposition, il va assurer lesdites missions sous l'autorité du maire de la commune concernée. À ce titre là, si un accident intervient et si on peut faire le lien entre cet accident et les fonctions qu'il exerce dans le cadre de la mise à disposition, on est plutôt sur l'hypothèse d'une responsabilité qui pèserait sur le maire, dans la mesure où l'accident serait arrivé dans le cadre de l'exercice de ses fonctions, fonctions qui sont assurées dans le cadre communal.

Sur ce point on ne peut que faire des suppositions car, là encore, le juge ne s'est pas prononcé sur la question.

### **Jacques PÉLISSARD :**

Nous aurons encore la possibilité de poser des questions et d'intervenir, les uns et les autres, après le débat.

J'appelle, pour cette table ronde, Monsieur Thierry Mourier des Gayets, vice-président de la chambre régionale des comptes d'Île-de-France, Monsieur Jo

Spiegel, président de la communauté d'agglomération de Mulhouse Sud Alsace, Me Petit, et Me Gauzès, député européen, ancien avocat. Je passe le relais à Madame Brachet pour animer les débats, avec une approche à la fois nationale, mais aussi européenne en matière de mutualisation des services.

### **Dominique BRACHET, responsable de la Mission intercommunalité de l'AMF**

Pour cette table ronde, la parole sera essentiellement à la salle, mais peut-être pour chacun d'entre vous, un petit exposé préliminaire et quelques questions. Nous allons commencer par le magistrat, vice-président de la chambre régionale des comptes d'Île-de-France.

Monsieur le président, dans son rapport de novembre 2005, la Cour des comptes recommande aux élus communaux et intercommunaux – je cite – « d'engager une politique résolue de mutualisation des services, source d'économies potentielles, dont il devrait être rendu compte à intervalles réguliers ». Vous aviez en effet constaté de nombreux doublons dans les services communaux et communautaires. Trois questions :

– la première : vos recommandations vont dans le sens d'une mise à disposition des services de la communauté vers les communes, plutôt que des services de la ville-centre vers la communauté, et pourriez-vous nous dire pourquoi ?

– deuxième question : avez-vous déjà le recul nécessaire pour pouvoir dire que vos recommandations ont été suivies d'effets ?

– troisième question : à votre sens, existe-t-il un risque juridique sérieux pour que ces mises à disposition soient requalifiées en prestations de service au regard du droit communautaire de la commande publique ?

### **Thierry MOURIER des GAYETS, vice-président de la chambre régionale des comptes d'Île-de-France**

Je vais m'efforcer de répondre sur les points pour lesquels nous disposons d'un message de la Cour des comptes et, plus largement, des juridictions financières, dans le cadre du rapport de novembre 2005. Il y a un certain nombre de questions qui n'ont pas été traitées, parce que ce rapport repose sur des investigations qui ont été menées, pour l'essentiel, en 2003 et 2004. Les données sont déjà un peu anciennes et le contexte juridique n'était pas celui que nous connaissons aujourd'hui (5).

À cette tribune, je ne suis pas habilité à vous dire autre chose que ce qui a été dit par la Cour des comptes. Mais ce qui me paraît peut-être intéressant, c'est de vous resituer la démarche sur le pro-

blème de la mutualisation qui a été celle des enquêteurs des juridictions financières. En effet, ce rapport résulte des travaux de la 4<sup>e</sup> chambre de la Cour des comptes, qui a donc fait des investigations auprès des services de l'État concernés (notamment DGCL, préfets, Direction générale de la comptabilité publique) et des contrôles conduits, avec une méthode commune, pendant la même période, par 25 chambres régionales des comptes sur des EPCI et des communes. L'échantillon de ces organismes était assez large puisqu'il comprenait, notamment, 144 communautés dont 5 communautés urbaines, 53 communautés d'agglomération, 38 communautés de communes à TPU et 48 communautés de communes à fiscalité additionnelle.

L'objectif de l'enquête était de faire un bilan de la mise en œuvre de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. Son questionnement peut-être résumé de la manière suivante :

1) Dans quelle mesure le paysage de la coopération intercommunale a-t-il été modifié, simplifié, et quelle est la cohérence des territoires des nouvelles communautés à fiscalité propre (c'est le problème de la carte) ?

2) Les nouvelles communautés exercent-elles effectivement les compétences qu'implique l'intercommunalité de projet (c'est le problème du contenu) ?

3) Les conditions d'un équilibre financier durable pour les communautés, comme pour les communes membres, sont-elles réunies (quels risques, immédiats, et dans l'avenir) ?

4) Le contribuable et l'utilisateur des services publics s'y retrouvent-ils ?

C'est principalement dans le cadre du deuxième questionnement, celui portant sur le transfert des compétences et les moyens affectés à l'intercommunalité pour permettre leur exercice effectif, que le sujet de la mutualisation des services a été abordé. Mais il est, à l'évidence, également étroitement lié à la problématique du financement de l'intercommunalité et de son coût.

J'évoquerai donc successivement ces deux approches, qui ont guidé les investigations des juridictions financières :

1) d'abord, la contribution de la « mutualisation des services » à la mise en œuvre effective des compétences ;

2) ensuite, la contribution de la « mutualisation des services » aux performances de l'intercommunalité, en termes de coûts et d'efficacité.

### **Le transfert des compétences et la mutualisation des services**

En application de la loi du 12 juillet 1999, le transfert des compétences au niveau d'une intercommu-

nalité à fiscalité propre devait s'accompagner du transfert, à l'EPCI par les communes membres, des moyens nécessaires à la mise en œuvre effective de ces compétences, mais s'agissant des personnels, aucun dispositif particulier n'était prévu si ce n'est l'application du statut de la fonction publique territoriale.

Les juridictions financières ont constaté que les transferts n'étaient pas toujours effectifs. Elles se sont efforcées d'en analyser les raisons.

Dans l'échantillon de référence de l'enquête, quelques cas d'absence de transferts de personnels sont manifestement liés au caractère artificiel de la structure intercommunale – ce qu'on a appelé l'intercommunalité d'aubaine.

Il a été également relevé au moins un exemple dans lequel l'absence de transfert était explicitement motivée par la volonté de ne pas donner à l'échelon communautaire une réelle autonomie administrative, ce qui est la négation même de la logique intercommunale.

Mais au-delà de telles situations critiquées par la Cour des comptes, il y a lieu de s'interroger sur l'articulation entre la définition des compétences transférées et les modalités de mise en place des moyens nécessaires à leur exercice effectif, notamment les moyens en personnel.

Si l'on se réfère aux principes de spécialité et d'exclusivité, qui encadrent les relations entre les EPCI et leurs communes membres, le transfert de compétences au niveau d'une communauté devait s'accompagner du transfert, de la part des communes, de l'ensemble des moyens qu'elles avaient affecté à l'exercice de cette compétence, chacun des deux niveaux, communal et intercommunal, étant administrativement et fonctionnellement autonome pour l'exercice de ses propres compétences.

Ce schéma, dans la pratique, a été assez largement remis en cause.

La loi du 12 juillet 1999 avait prévu, pour plusieurs des compétences susceptibles d'être transférées au niveau intercommunal, l'application du critère de « l'intérêt communautaire » qui relève plutôt d'une logique de subsidiarité : au sein d'un même bloc de compétence on peut distinguer des actions relevant du niveau communal et des actions relevant du niveau intercommunal.

Ainsi se trouvait posée la question, pour un service communal opérationnel (c'est-à-dire chargé de l'exercice d'une compétence) dans un domaine partagé :  
– soit de son transfert partiel (souvent difficilement praticable),  
– soit de son dédoublement (coûteux),  
– ou de sa transformation en service commun, c'est-à-dire sa mutualisation.

Dans cette dernière hypothèse, le service n'est pas démantelé, il garde son organisation et sa cohérence, il peut rester communal ou être transféré à la communauté – en tout cas depuis 2004 – mais il est mis à la disposition des deux niveaux, communautés et communes, pour l'exercice de leurs compétences respectives et dans le respect de leur autonomie administrative.

La mutualisation est également apparue, pour certaines intercommunalités, la solution la plus efficace et la plus économique pour des services fonctionnels, comme le service des ressources humaines ou le service chargé des marchés publics, voire des bureaux d'études. L'évolution, depuis 1999, du droit de l'intercommunalité a progressivement élargi les possibilités de mutualisation. Ainsi la loi du 13 août 2004, après la loi du 27 février 2002, a encore assoupli les conditions de mise à disposition des services d'un EPCI ou d'une commune membre, dès lors que cette mise à disposition présente un intérêt dans le cadre de la bonne organisation des services.

Et si vous me permettez d'évoquer un souvenir personnel, dans une vie antérieure – c'était avant la décentralisation – j'ai été secrétaire général adjoint d'une ville, et il se trouve que j'étais en même temps secrétaire général adjoint d'un district. Un certain nombre de services, et notamment « l'état-major » étaient communs à la ville et au district : ce type de dispositif était donc, dans les faits, déjà ancien. À l'époque, il n'y avait pas de chambre régionale des comptes pour l'examiner.

Cette mutualisation des services n'est pas critiquée. Elle peut constituer un complément, ou une alternative (au moins partielle) au transfert des personnels, permettant de donner aux intercommunalités les moyens d'exercer effectivement leurs compétences. Mais à certaines conditions, et notamment à la condition que cela s'accompagne d'une définition précise des compétences transférées au niveau communautaire (ce qui nous ramène au problème de l'intérêt communautaire), de l'évaluation réaliste des charges qui y sont afférentes et de la mise au point d'une convention précisant la répartition des responsabilités et des contributions au financement des services communs.

**La mutualisation des services et les performances de l'intercommunalité en termes de coût et d'efficacité**

Intéressante au regard de la mise en œuvre effective par les communautés de leurs compétences, la mutualisation de services présente également des avantages en termes de coût et d'efficacité administrative.

La question était la suivante : la nouvelle organisa-

tion territoriale résultant du développement de l'intercommunalité apporte-t-elle au citoyen/usager/contribuable un meilleur service à un meilleur coût ?

Certes l'augmentation globale des dépenses consolidées des communes et des EPCI était prévisible. Dans le domaine des services publics locaux, l'extension de la nouvelle intercommunalité s'accompagne souvent de la mise en œuvre de nouveaux services qu'on ne pouvait précisément pas rendre dans un cadre communal. On pouvait s'attendre à ce que l'émergence des projets communautaires se traduise par des programmes d'investissement structurants et par la montée en charge de nouveaux services. On sait aussi, et c'est vrai pour les grands services publics locaux, que la période de montée en régime de l'intercommunalité a correspondu à l'apparition de normes, notamment techniques, qui ont engendré des coûts importants. Il faut donc évidemment rapprocher l'augmentation des dépenses, voire des effectifs, du service rendu, de sa qualité.

Mais on pouvait également espérer que des économies d'échelle résulteraient de la mise en œuvre des compétences transférées à un niveau plus large et plus adapté. Ces économies d'échelle n'étaient pas au rendez-vous, du moins à l'époque où l'enquête a été réalisée. Ainsi les juridictions financières ont constaté une augmentation concomitante des charges de fonctionnement des EPCI et des communes membres, notamment des frais de personnel, sans que l'on puisse toujours l'imputer à des prestations de meilleure qualité ou à des services supplémentaires.

**D.B. :** Monsieur le président, dans quel sens la Cour préconise-t-elle la mise à disposition et la mutualisation ? De la communauté vers les communes, ou de la ville-centre vers la communauté ?

**T. M. des G. :** Il n'y a pas, sur ce point précis, de position explicite. Les exemples analysés étaient antérieurs à 2004 et, à l'époque, il n'y avait qu'une possibilité prévue par la loi. Parmi les exemples de services mutualisés qui ont été cités figure celui de l'agglomération de Pau, où c'est la ville centre, je crois, qui a mis ses personnels à disposition de la communauté ; ce point n'a pas fait l'objet de critique. À la date de sortie du rapport, le cadre légal avait d'ailleurs évolué.

Dans les recommandations formulées à la fin du chapitre du rapport consacré au transfert des moyens, les juridictions financières n'hésitent pas à encourager les ordonnateurs et les élus communautaires à « engager ou à poursuivre une politique

résolue de mutualisation des services, sources d'économies potentielles dont il devrait être rendu compte à intervalle régulier ».

Le premier président de la Cour des comptes, quand il a présenté le rapport devant l'assemblée des maires de France, a insisté dans son intervention sur ce point : il notait que « *l'intercommunalité ne saurait avoir pour vocation de dépenser toujours plus et de prélever plus de richesse, mais de mieux dépenser en faisant de la mutualisation un objectif en soi, et de rechercher toujours à améliorer et à mesurer l'efficacité des politiques territoriales* ». Pour terminer, je réponds brièvement à votre question de départ : le rapport ne prend pas explicitement position sur le problème de la compatibilité entre le droit communautaire et les conventions d'organisation interne que permet la loi de 2004.

**D.B. :** Merci Monsieur le président.

Je vais cette fois me tourner vers un élu, Jo Spiegel, président de la communauté d'agglomération de Mulhouse Sud Alsace, qui a mutualisé ses services bien avant la loi de 2004, sans observations de la chambre régionale des comptes, semble-t-il. Depuis 2002, les services de la ville sont en grande partie mutualisés avec les services de l'agglomération.

Monsieur le président, nous voudrions savoir aujourd'hui comment cela fonctionne.

Quels avantages vous y trouvez, notamment, en termes d'efficacité de l'action publique ?

Il serait aussi intéressant que vous nous disiez si vous pouvez aujourd'hui mesurer la maîtrise des dépenses de fonctionnement qu'a entraîné cette mutualisation des services.

Enfin, avez-vous des inquiétudes, ou pas du tout, concernant la soumission de ces conventions de mise à dispositions aux règles de la commande publiques ?

**Jo SPIEGEL, président de la communauté d'agglomération de Mulhouse Sud Alsace (CAMSA)**

En ce qui concerne la communauté d'agglomération de Mulhouse Sud Alsace et son avenir, je vois quatre raisons de n'avoir pas d'inquiétude.

D'abord, quand on est au clair sur le projet de l'intercommunalité, au service duquel s'articulent finalités, objectifs, ressources humaines et ressources financières, on est plutôt sur la bonne voie.

Deuxième raison : il est bénéfique de travailler dans la clarté des compétences définies d'intérêt communautaire.

Troisième raison : je pense qu'il est rassurant de travailler sur une démarche de projet et de gouvernance de proximité, menée avec l'ensemble des

techniciens et des collaborateurs de l'agglomération et des communes.

Et quatrième élément (j'ai beaucoup de respect pour ceux qui sont intervenus, mais pardonnez-moi, je suis d'une intelligence moyenne, je ne comprends pas tout ce qui a été dit) : en tant que politique, je comprends avant tout les idées de volonté, de chemin. Et dans cette affaire, il est essentiel de soutenir la volonté et de sécuriser le chemin. Ce qui me paraît important, ce qui est source de certitude pour moi, c'est de partir de la question du sens : pourquoi l'intercommunalité ? pour qui ? Et pour quoi ?

C'est en réalité cela qui m'intéresse en tant qu'élue d'une agglomération. Comme dans toute aventure humaine, sociale, toute démarche publique, il y a évidemment un aspect juridique, je ne le sous-estime pas, mais ce qui me paraît essentiel, c'est le sens de l'engagement. Et je crois que les paramètres juridiques doivent rejoindre le sens, et non pas l'inverse. Il faut commencer par affirmer que l'intercommunalité n'est pas un problème : elle est une réponse. Elle est une réponse à l'exigence d'efficacité de l'action publique, et c'est exactement dans cette démarche que nous travaillons les uns et les autres : comment être le plus efficace possible, au moindre coût ?

C'est un peu ce qui a guidé cette démarche engagée depuis plusieurs années à la communauté d'agglomération Mulhouse Sud Alsace. La mise en place de la mutualisation, en 2003, a été facilitée par le contexte particulier de Mulhouse, puisque la communauté d'agglomération à l'époque, au moment où le directeur général des services travaillait sur la mutualisation, était composée de la ville-centre et de ses 110 000 habitants et de seulement quatre villages ; autrement dit, c'était une communauté d'agglomération embryonnaire. Il allait de soi qu'il était dans l'intérêt des villages que la « task-force » de la ville-centre soit au service de l'agglomération.

L'adhésion des communes de la Communauté de communes du bassin potassique que j'ai présidée pendant plus de dix ans n'a fait que renforcer cela.

Pourquoi ? Parce que précisément nous travaillons dans une perspective d'efficacité de l'action publique : « comment faire mieux ensemble ». C'est la définition même de la subsidiarité. D'autant plus que nous sommes dans une logique d'animation assez atypique dans notre agglomération, puisqu'elle réunit 16 communes de l'agglomération plutôt en difficulté : Mulhouse, c'est 50 % des RMistes du département ; les communes du bassin potassique et de la ville de Mulhouse souffrent de la désindustrialisation – le textile, la mécanique, la potasse –

et, autour de nous, il y a un certain nombre de structures intercommunales qui gardent très généreusement pour eux la taxe professionnelle des zones en meilleure santé. Dans ce contexte, nous n'avons pas d'autre choix que celui d'être efficaces, et cela nous a aidés.

Nous avons fait en sorte d'avoir une action forte, avec le souci de la bonne gestion des deniers publics. Nous avons voulu que notre intercommunalité soit une intercommunalité de projet, mais qui inscrit également dans ce projet des services, parce que nous avons la conviction que l'intercommunalité peut être un plus dans la réponse à la demande sociale des habitants en matière de services publics. C'est ainsi que nous nous occupons de la petite enfance, de l'accueil périscolaire mais aussi de la propreté urbaine et de la gestion des déchets.

Tout cela s'anime en vertu de principes auxquels nous sommes attachés – la subsidiarité, la solidarité et la visibilité : faire ensemble, faire mieux et faire dans la clarté. Et c'est à partir de cette analyse, de cette réflexion, que nous avons fixé les objectifs de la mutualisation.

Le premier objectif, c'est évidemment maîtriser, comme vous l'avez dit tout à l'heure, madame, l'évolution des charges de fonctionnement de la communauté.

On a demandé à un stagiaire de l'INET (6) de faire un travail d'évaluation de cette maîtrise. C'est excessivement compliqué : on ne peut pas mesurer, comme cela, à partir d'un bureau de technicien des chiffres, la part réelle d'économie qu'a apportée la mutualisation. Parce qu'il y a la part d'économie de coût, mais il y a aussi la plus-value qualitative, et il y a en filigrane la volonté politique de faire plus... Ce que l'on peut dire, c'est que nos dépenses sont supérieures à ce qu'elles étaient auparavant, mais bien inférieures à ce qu'elles seraient si les communes rendaient seules ces services. C'est cela qui est important. Et c'est sur ce point-là que je vais demander prochainement une évaluation précise : en quoi la mutualisation des compétences, en quoi le fait que nous soyons rassemblés coûte-t-il moins pour les habitants et pour les entreprises ? Et cela, nous le démontrerons, c'est la réalité du terrain.

Cela n'empêche pas une communauté d'agglomération d'aller plus avant sur les services à rendre ; nous avons par exemple voulu, par principe de solidarité, qu'aucune commune ne soit exclue du service périscolaire. Et vous comprendrez bien qu'aucun maire n'accepterait que sa commune soit dotée d'un service périscolaire cinq ans après la ville-centre. Il y a donc aussi, forcément, au départ, un effet fort sur les dépenses, qui au bout du compte

sont parfaitement maîtrisées, dans la logique de l'efficacité de l'action publique.

Donc, maîtrise de l'évolution des charges ; nous faisons ce travail. Ce serait d'ailleurs intéressant de l'appliquer à l'échelon national, et de voir quels sont les critères d'approche, quel est le regard qu'il faut porter pour éviter toute approche trop technocratique, ou, à l'inverse, trop politicienne. Le deuxième objectif, c'était de permettre à la CAMSA de bénéficier des compétences d'expertise de la ville-centre. Pourquoi doublerait-on une administration en mesure d'offrir elle-même un service ? D'autant plus que pour moi, comme pour Marc Censi, l'intercommunalité, ce n'est pas une collectivité de plus, c'est un espace de coopération. Pour moi, c'est un espace d'inventivité, où les ressources humaines sont engagées au mieux, dans une démarche de plain-pied, et non dans une discussion d'étagage à étage.

Troisième objectif de cette mutualisation : c'est de fluidifier les relations de la ville-centre et de sa communauté d'agglomération, notamment lorsqu'il s'agit d'attractivité du territoire. Vous savez bien que beaucoup d'élus viennent d'abord à l'intercommunalité un peu comme on va au supermarché, pour se servir. Et c'est normal dans un premier temps. Mais ensuite, il faut pouvoir expliquer que l'on n'est pas là pour faire ses courses. Nous sommes là, rassemblés, pour financer ce que les communes seules ne peuvent pas financer, et ce que la ville-centre n'a pas à financer seule. Et donc c'est important de montrer que l'animation des fonctions urbaines supérieures, c'est bon pour tout le monde, que l'investissement dans des projets structurants, c'est bon pour tout le monde. Voilà une vraie dimension de la pédagogie, donc de la politique. Il faut aussi accepter l'idée que les maires viennent d'abord pour avoir des services supplémentaires à rendre à la population. La bonne articulation de la subsidiarité et de la proximité est donc essentielle.

Voilà donc les trois objectifs. À partir de là, nous avons fixé des règles absolument claires, transparentes, avec des responsabilités bien définies. Et au bout du compte, nous avons trois niveaux d'équipes.

Tout d'abord, les services de la ville-centre, et les services des communes, dont la mienne – 12 000 habitants – sur les compétences qui sont communales ; pour la ville-centre, cela représente 1 554 agents.

Nous avons ensuite les services de la CAMSA (721 agents), qui constituent les services communautaires : ce sont essentiellement des services opérationnels, qui assument leurs responsabilités

très clairement. Les services périscolaires sont des services de la CAMSA. Les services de la propreté urbaine sont des services de la CAMSA ; la gestion de la petite enfance relève de la CAMSA.

Et puis enfin, nous avons le troisième niveau : ce sont les services mutualisés, soit 406 agents, qui appartiennent à des services dits fonctionnels : la direction générale, la communication, l'analyse de gestion, les moyens généraux, les finances, le foncier, la direction des ressources humaines. Et tout cela, dans un esprit empreint de modestie.

Je dois dire que nous avons beaucoup de plaisir à voir comment les directeurs de services de nos communes s'impliquent dans le travail de la collégiale, qui réunit l'ensemble des DGS des communes et les DGA de la CAMSA. J'attache beaucoup d'importance à ce que la parole des directeurs généraux de services (DGS) des communes ait la même valeur que celle de la DG de la CAMSA. Et je crois que c'est important que l'on puisse échanger, dans ce lieu d'information réciproque. Il est important aussi de dire que ce n'est pas une aventure facile, puisque le maire de Mulhouse reste le patron des services de la ville et des services mutualisés lorsqu'il s'agit des missions de la ville. Et moi je suis le patron des services pour la part CAMSA. Les choses sont bien établies mais cela suppose une bonne entente entre les deux autorités territoriales. Cela suppose que l'on apprenne tous les jours à mettre son ego en sourdine et à être plus « au service ». C'est un bon exercice éthico-politique, et en tout cas c'est une belle aventure. Mais il faut que tout cela soit sécurisé maintenant. Et c'est là que l'aspect juridique doit être corrélé au sens, et pas l'inverse.

**D.B. :** Concernant cette sécurisation, je vais d'abord me tourner vers le parlementaire européen. On nous dit de faire. Ceux qui font s'en félicitent, alors même que la ville-centre et la communauté n'ont pas le même patron, et ça marche. Maintenant, comme vous le savez, la Commission européenne s'interroge sur la nature juridique de ces conventions de mise à disposition. Nous savons que le Parlement européen travaille aussi sur ces problèmes.

Au niveau de l'Europe, la spécificité de la coopération intercommunale en France est-elle bien comprise ? Elle ne s'apparente ni à celle de Belgique, ni à celle d'Allemagne, ou encore à ce qui se passe chez nous au niveau des sociétés d'économie mixte (SEM).

Enfin, pouvez-vous nous dire – on l'espère mais on n'y croit pas trop – si nous pouvons nous attendre à une directive cadre transversale sur ces questions, qui sécuriserait réellement nos

pratiques, ou bien devons-nous attendre des jurisprudences de la Cour européenne ?

### Jean-Paul GAUZÈS, député européen

Pour répondre à vos questions, d'abord, concernant la Commission, je voudrais aujourd'hui ne pas « enfoncer » l'Europe ni Bruxelles. Si on veut être efficace, il faut être présent, et il faut avoir des alliés. Vous avez utilisé le mot qu'on utilise en permanence pour la France : sa spécificité. Oui, nous avons une spécificité pour les fromages, mais pour le reste, quand on discute avec les autres parlementaires, on s'aperçoit que ce ne sont pas des spécificités, mais des différences, des différences d'approche. Vous avez parlé de la Belgique, de l'Allemagne : c'est vrai que pour l'organisation des collectivités territoriales, il y a des modèles très différents.

La Commission a un temps qui n'est pas exactement le temps de l'action. On réfléchit. Il y a d'une part les réflexions, d'autre part le concret, le quotidien qui, lui, ne s'arrête pas.

Et si on veut être efficace, il faut être présent. Vos associations l'ont bien compris, puisqu'elles ont installé une représentation permanente à Bruxelles pour faire ce qu'on appelle du *lobbying*. Le *lobbying*, ce n'est pas quelque chose d'indécent. C'est être présent pour faire comprendre ce qui caractérise une situation. Les entreprises l'ont compris, et les autres Européens l'ont compris, en tout cas les Britanniques (qui sont ceux qui bloquent toujours mais qui profitent le plus). Et nous, nous devons aussi avoir des alliés. Faire comprendre à la Commission, cela veut dire, y passer beaucoup de temps. Parce que la Commission, soyons clairs, n'est pas différente de l'administration française. Elle a le temps et peut être un rouleau compresseur qui avance tranquillement. S'il y a de temps en temps un député, un ministre qui vient seulement dire quelques mots, on le reçoit agréablement, puis on a oublié ce qu'il a dit la minute après.

J'en ai fait l'expérience avec le rapport qui m'a été confié. On peut obtenir des résultats à partir du moment où on est là, et on ne « lâche pas les baskets » de ceux qui sont de l'autre côté. Et notre tort, à nous, Français – et je suis Français – c'est d'avoir du mal à comprendre que nous n'y arriverons pas seuls. Aujourd'hui, nous faisons partie d'un club, qui a beaucoup de vertus, mais qui a aussi les contraintes d'un club, c'est-à-dire que chacun doit apporter sa part au compromis. C'est un terme que l'on utilise beaucoup à Bruxelles, ce n'est pas la compromission, ce n'est pas le consensus mou. Le compromis, c'est le fait que chacun va accepter un certain nombre de modifications parce que, globalement, le projet qui sortira sera plus positif

que ce que chacun aurait fait tout seul. C'est toute la différence, et c'est vrai que nous ne sommes pas, nous, très habitués à ce genre d'attitude. Il faut trouver des alliés sur ce que nous appelons nos spécificités. Pas forcément des personnes qui ont les mêmes spécificités, mais des alliés qui auront eux aussi des choses à défendre et que nous pourrions soutenir.

Le travail, au Parlement, c'est d'arriver à convaincre des collègues du bien-fondé de certaines de nos demandes. Aujourd'hui, ce parlement est à la fois consumériste et assez libéral. Les conceptions françaises ne sont pas les plus répandues en Europe. Notre modèle est un peu particulier. Il faut pouvoir convaincre les parlementaires d'autres pays dans son groupe politique, mais aussi – c'est une spécificité de l'Europe – les parlementaires d'autres partis politiques. Et nous avons ces débats, les uns avec les autres ; c'est le cas lorsqu'il s'agit des services d'intérêt général ou des services d'intérêt économique général, ou des questions qui concernent les SEM, par exemple. On dit qu'il n'y a pas de services publics en Europe : si, ce sont les services d'intérêt général. Nous nous retrouvons pour essayer d'avoir des positions communes et de gagner du terrain.

Cette négociation qui a lieu au moment du dépôt des amendements, au moment de l'avancée des textes, permet des progrès importants.

Y aura-t-il une directive cadre ? Je ne le pense pas, en tout cas à une échéance prévisible. Il y a actuellement une réflexion sur les services d'intérêt général mais l'on va plutôt vers des directives sectorielles.

Je crois que les impératifs des collectivités peuvent être pris en compte à condition qu'on les fasse valoir avec énergie, opiniâtreté et dans la durée. Il ne suffit pas de faire une visite à un commissaire.

Nous sommes un parmi vingt-sept, et il faut surtout essayer de travailler beaucoup pour faire comprendre. On ne passe pas assez de temps à Bruxelles.

Si on veut que la France puisse faire avancer les dossiers, il faut qu'à un bon niveau les gens se mobilisent. C'est ce qu'ont compris nos associations, en installant cette représentation à Bruxelles, mais il faut que tout le monde s'y mette et que l'on parle de ces sujets pour faire comprendre pourquoi ils ont un intérêt. Je crois que quand on va expliquer, comme vous l'avez fait, comment concrètement ça marche, comment concrètement ça n'entrave pas le marché intérieur, en quoi ça n'entrave pas la concurrence, et qu'on le fait intelligemment, je crois qu'on peut alors obtenir des résultats.

**D.B. :** Il n'y aura pas de directive, ce sera donc

la jurisprudence de la Cour européenne. Concrètement, que fait-on, que peuvent faire les associations d'élus, évidemment en parfaite liaison avec le gouvernement ?

**J-P. G. :** C'est vrai. On peut regretter que la législation européenne se construise pour une part de façon prétorienne. Mais on a vu qu'en France, avec le Conseil d'État, ça n'a pas forcément mal marché, puisque notre droit administratif est largement d'origine jurisprudentielle.

Il ne faut pas prendre à la légère ce que demande la Commission, de même qu'une procédure devant la Cour européenne de justice.

Ceux qui sont avocats ici ou ceux qui sont magistrats savent bien que si on commence à traiter la juridiction ou l'instance à la légère, cela suscite un *a priori* négatif. Là aussi, il ne faut pas attendre le dernier jour pour déposer les mémoires, pour aller faire des démarches, pour aller s'expliquer.

Une administration publique nationale ne s'humilie pas en allant défendre un dossier auprès des personnes compétentes. Et on doit le faire à la fois auprès des commissaires, des directeurs, mais aussi auprès des chefs d'unité, de ceux qui sont à même de connaître le dossier au fond.

Quand vous avez rencontré le commissaire quatre ou cinq fois, le directeur général, plusieurs fois, quand vous avez aussi rencontré les chefs d'unité ou leurs collaborateurs, vous pouvez faire passer les messages. Je crois que c'est du bon sens. Et ce n'est pas en traitant nos interlocuteurs de façon hautaine qu'on arrivera à convaincre et à faire avancer les choses. Il faut de l'opiniâtreté, de l'humilité, du travail ; c'est une potion qui marche toujours.

**D.B. :** Maître Petit, comment peut-on défendre ?

**M<sup>e</sup> Philippe PETIT, avocat  
au barreau de Lyon**

J'aurai quelques remarques préliminaires sur le contexte juridique, très rapidement et sur le côté un peu paradoxal de ce débat qu'on est obligé d'avoir pour mettre en valeur cet outil exceptionnel qu'est la fonction publique territoriale française, qui n'existe pas forcément à l'identique ailleurs. La question que des élus doivent se poser aujourd'hui est quand même très curieuse : « est-ce qu'on ne pourrait pas valoriser cet outil et le faire travailler quand on en a besoin là où on en a besoin ? ».

C'est notre débat de base, et je trouve surréaliste qu'on en soit là, car on a un texte qui date de 1983, qui a été pris sous l'égide de Gaston Defferre, qui a fait beaucoup dans ce domaine, et qui est encore codifié : « Les collectivités territoriales

peuvent conclure entre elles des conventions par lesquelles l'une d'elles s'engage à mettre à la disposition d'une autre collectivité ses services et moyens afin de lui faciliter l'exercice de ses compétences » (7). C'est un texte qui date de 1983 ! Donc on progresse doucement, et je ne pense pas que Gaston Defferre ou ses services, quand ils ont conçu ce texte fondateur, pensaient qu'on allait passer des marchés publics ; ils devaient se dire que cela se ferait dans le cadre d'une décentralisation qui, finalement, recule un peu.

Il faut voir aujourd'hui le double étau dans lequel se trouvent les élus et gestionnaires locaux : les principes du droit interne, principe de spécialité dont il va falloir un jour faire litière, car c'est une création jurisprudentielle. Il faudra que le législateur dise que c'est lui qui fait les règles de droit dans ce pays principalement, et la jurisprudence à défaut.

Les principes de spécialité et d'exclusivité, qu'on nous impose comme une vérité gravée dans le marbre, sont une commodité du Conseil d'État. Avec tout le respect qu'on a pour la Haute assemblée, ces principes doivent pouvoir respirer et vivre en même temps que les élus et les territoires, et ainsi admettre quelques assouplissements.

C'est le sens de la loi de 2004, me semble-t-il. Nous nous sommes posé la question, du sens de ce texte : c'est à l'évidence un assouplissement du strict principe de spécialité, car si on est sur le transfert de compétences, la mise à disposition de services est de plein droit, elle est complète ; le débat juridique est bouclé : nous sommes donc sur d'autres champs.

Ces autres champs, ce sont les compétences transversales. Les personnes à la tribune ont été claires sur ces services partagés nécessaires à l'intercommunalité, ce qui fait le sens de l'intercommunalité : j'ai un service marchés, les petites communes n'en ont pas, ce ne serait pas idiot de leur prêter mes services, c'est un peu l'esprit même de la coopération. J'ai un service communication, les petites communes ne vont pas en créer un... on est là dans la vraie mutualisation et non pas dans le transfert de compétence.

Je prêche contre ma chapelle : il faut que le projet précède le droit, que l'existence précède l'essence, comme dirait un philosophe un peu dépassé. Dans ce domaine il faut reprendre le pouvoir, parce que l'autre partie du piège, de l'étau, c'est le droit communautaire, qu'il ne faut pas voir uniquement comme ça, mais qui s'applique à nous de manière assez brutale.

Le nouveau Code des marchés publics, dans son article 1<sup>er</sup>, nous rappelle qu'il y a des entités

adjudicatrices et des acteurs économiques publics ou privés. C'est indéniable, les collectivités territoriales sont des acteurs économiques publics, soumis aux mêmes règles que les autres en la matière. Le Code des marchés publics vous fait une obligation de mise en concurrence pour des prestations de service, dès lors que ces prestations entrent dans le champ concurrentiel, ce qui n'est pas le cas de ce que j'évoquais plus haut.

Quel est le champ, à la lecture des textes, des mises à disposition prévues par la loi de 2004 et celles de 2007 que l'on a évoquées ?

Je crois que c'est celui de toutes ces prestations de service dites transversales, qui sont d'administration générale, qui ne sont pas déléguables, soit parce que le principe des pouvoirs de police des élus l'interdit, soit parce que les maires n'ont pas envie de s'en décharger, ce qui est tout à fait légitime, soit parce que ce sont des tâches que toute administration structurée a en charge.

Il s'agit donc de compétences transversales d'administration générale, et elles sont nombreuses. Ce n'est pas le président de l'Association des maires de France qui me contredira sur le fait que les petites communes qui veulent continuer à vivre n'ont pas toujours les moyens matériels humains pour gérer des fonctions de plus en plus élaborées. Le Code des marchés publics, dans une petite commune, suppose un peu de décryptage en amont !

Il y a donc une valeur ajoutée pour l'intercommunalité. Ce n'est pas un transfert de compétence, ni un dessaisissement, on ne va pas vers la fusion : on est dans l'outil intercommunal, qui n'est pas le prélude de la fusion, mais qui permet au contraire de faire vivre les territoires.

C'est le volet « compétences transversales ».

Mais il y a les compétences « partagées ». Ici aussi, on a marqué quelques points malgré tout, en réussissant à faire inscrire dans la loi ce que la jurisprudence du Conseil d'État avait déjà admis. Une compétence, ce n'est pas un bloc, et la notion de tout ou rien en la matière doit s'adapter au terrain pour des raisons historiques, culturelles, sociales, locales... On peut avoir envie de donner un bout sans transférer toute une compétence.

Nous sommes bien ici dans le domaine de la compétence transférée, cela répond bien au texte de 2004, qui n'est pas si ambigu que ça, si on veut le lire favorablement. Il permet donc à des collectivités de se prêter des moyens, comme le dit le texte, pour la gestion de leurs compétences, mais des compétences qui sont communes, qui sont partagées. La jurisprudence du Conseil d'État (CE, 31 juillet 1996, ville de Sète) dit que l'on peut couper en tranches les compétences d'une commune et d'une agglomération.

En l'espèce, l'agglomération faisait la distribution de l'eau et la commune conservait les protections de captage et les sources de secours. Je crois qu'effectivement il ne faut pas faire du maximalisme. Il peut y avoir des compétences partagées. C'est le champ, me semble-t-il, de ce texte qui trouve tout son sens et qui ne va pas à la prestation de service avec mise en concurrence.

Un mot des règles en la matière :

L'article 1<sup>er</sup> du Code des marchés publics précise qu'il faut une mise en concurrence dès l'instant où c'est à « titre onéreux » : c'est une question qui est venue dans les débats et elle est bonne. Est-ce que c'est gratuit, ou est-ce que c'est payant ? Et si c'est gratuit – et je pense que souvent les prestations de ce type sont dans les statuts de l'EPCI, où l'on n'est pas toujours dans une relation tarifée, y compris dans la vie publique – il n'y a pas de paiement. Exit donc toute notion de marché, car le texte dudit code, issu directement des directives de 1992 et de 2004, exige le caractère onéreux de la prestation.

La DGCL, de son côté, estime que lorsque l'on procède au paiement au franc le franc – remboursement des coûts – on n'est pas dans le marché, puisqu'on se rembourse tout au plus. J'apprécie l'effort, et je dis qu'effectivement, dans une relation conventionnelle où l'on se contente de payer exactement ce que ça coûte, on n'est pas encore dans le marché.

Dès lors que vous allez gagner de l'argent sur des prestations que vous allez vendre à des tiers, vous allez entrer dans un champ moins vertueux, plus contestable et qui pourra relever de la concurrence, et même de la mise en cause de la liberté du commerce et de l'industrie. C'est ce que l'Europe, dans une approche néo-libérale, défend bec et ongles : la transparence, mais aussi la concurrence comme mode de relation entre les acteurs économiques.

**D.B. :** D'où la vigilance à avoir lors de la rédaction des conventions et du mode de calcul du remboursement...

**M<sup>e</sup> Ph. P. :** Absolument.

Je crois que pour défendre notre « non-commercialité », ou notre côté « service public », il y a également le problème du lien de subordination. En droit du travail, le lien de subordination, est la marque de l'entreprise : avec le patron il y a un lien de subordination. Si ce lien hiérarchique est exercé par l'autorité d'accueil, ce qui est le cas, on peut soutenir que ce n'est pas un acte d'entreprise que commet la commune ou l'EPCI qui prête ses services. On a là un indice de non-commercialité,

mais aussi, au-delà, un principe fort qui nous écarte du Code des marchés publics.

Peut-être pourra-t-on répondre avec ces arguments à aux instances communautaires qui viendraient à s'en alarmer.

Après, il y a le lien d'adhésion ; en d'autres termes, est-on « in house », même si on n'a pas encore trouvé la formule française. Est-ce que le fait d'être adhérent à un EPCI crée un cadre juridique à l'intérieur duquel on contracte librement ?

C'est le cas si on est dans un transfert de compétence, puisque le titre juridique pour agir nous est donné par les statuts.

Hors du champ de compétence, je crains que la définition actuelle de la convention *in house* ne « marche » pas. Il faudra sans doute être plus prudent, car si j'ai bien compris la doctrine communautaire en la matière, le contrat *in house* suppose qu'il y ait le même contrôle de l'EPCI sur la commune que si c'était une entité unique...

**D.B. :** De notre point de vue, la question ne se pose même pas : dès l'instant où l'on dit que ce n'est pas un marché, on n'a pas à se poser la question du « in house ».

**M<sup>e</sup> Ph. P. :** Absolument. Mais comme le président Pélissard a abordé cette piste communautaire. Je l'évoquais pour l'écartier en disant que nous n'étions pas dans la prestation de service. En tout état de cause, les conditions ne seraient pas réunies, car cela suppose un contrôle complet de la collectivité qui passe la convention sur l'autre, ce qui n'est pas le cas entre EPCI et commune. On n'est donc pas dans le cas du « in house ».

Pour conclure, je crois qu'il y a des moyens à défendre devant la Commission, car on n'est absolument pas, de notre point de vue, dans un marché. Si on l'était, ce serait gênant. Vous avez tous à l'esprit la jurisprudence du Conseil d'État Piemont de Barr (CE, SDEA, Piemont de Barr du 20 mai 1998), où la Lyonnaise des eaux a fait dire que les EPCI faisaient une concurrence épouvantable à l'initiative privée, même si je crois qu'elle s'en accommode, par ailleurs.

Je n'irai pas jusqu'à vous parler du délit de favoritisme, de l'article 432-14 du Code pénal, parce que même si c'est bon de se faire peur de temps en temps, on n'en est pas là. Néanmoins, pourquoi un magistrat de l'ordre judiciaire français ne s'emparerait-il pas de cette problématique communautaire pour nous dire « vous violez les règles du droit communautaire, et par là même l'obligation de transparence de l'article 1<sup>er</sup> du Code des marchés publics » – j'ai un arrêt de cassation qui va dans ce sens ...

**D.B. :** C'est la préoccupation du président Lemaigen...

**M<sup>e</sup> Ph. P. :** Je crois qu'elle est inspirée de sa formation juridique et de sa fonction d'avocat, et donc elle n'est pas complètement vaine, et puisque nous avons un représentant du juge des comptes ici, on ne lui fera évidemment pas grief d'apprécier ce qui est un effort de bonne gestion et de rationalisation de l'utilisation des crédits publics. Je crois que le prochain rapport de la Cour des comptes encouragera la mutualisation en nous disant que c'est un moyen pour les collectivités de mieux gérer leurs agents et de rentabiliser ce potentiel important.

**D.B. :** Merci, maître. Je suppose que les questions vont être nombreuses.  
Président Lemaigen...

**Charles-Éric LEMAIGNEN, président de la communauté d'agglomération d'Orléans-Val de Loire**

Deux préalables très rapides :

D'abord, il y a de nécessaires économies d'échelle à réaliser, en particulier, comme l'a dit Jo Spiegel, dans les services fonctionnels, où la mise à disposition correspond parfaitement.

Deuxièmement, on le voit bien, et Philippe Petit l'a indiqué, il y a incontestablement l'impossibilité d'arriver à des blocs de compétences totalement étanches. Il restera toujours des compétences partagées dans le couple commune-communauté. Il y a trois systèmes de mutualisation possibles pour cela. Les deux premiers, c'est la mise à disposition de services et la mise à disposition individuelle. Ça va très bien pour ce qui est des services fonctionnels. Le troisième, c'est la convention de gestion d'équipements et de services, qui est considérée comme un marché public, en fonction du code depuis 2004.

Sur le risque juridique, je serais beaucoup moins optimiste. D'abord, il y a une complexité folle. Je vous rappelle simplement que lorsque vous faites une convention de gestion d'équipement ou de service, il faut normalement faire un budget annexe. Je ne suis pas certain que tous le fassent.

Il y a donc des complexités de mise en œuvre qui sont totalement incohérentes par rapport à l'ardente obligation, qui nous est faite par Philippe Seguin, que la mutualisation soit un objectif en soi. Pour la mettre en place sur le terrain, c'est compliqué, sauf à avoir une volonté politique forte, et se dire « eh bien, l'intendance suivra, de toutes façon, on met de la mutualisation, et puis on verra après pour les moyens ».

Deuxième élément, le risque juridique. Un jour, un juge français, saisi au pénal, va mettre un maire ou un président d'EPCI en cause en requalifiant une mise à disposition de service en prestation de service. Dans nos collectivités, nous y faisons extrêmement attention ; contrairement à ce qu'a dit Marc Censi, nous avons bien bordé nos mises à disposition, et conventions de mandat. Mais un jour, l'une d'elle va être requalifiée par le juge !

Comme Jean-Paul Gauzès, il faut faire un *lobbying* très fort pour essayer de vendre notre proposition. L'objectif c'est quoi ? Encourager la mutualisation pour qu'elle soit souple, sécurisée et transparente. Et à mon sens, par rapport aux remarques de la Commission, il ne faut pas être réactifs, mais « pro-actifs », et aller au-delà de ce qu'ils contestent aujourd'hui, comme ça *a minima* on obtiendra le maintien de ce qui est aujourd'hui. Il y a deux principes à mon sens. Premièrement, il faut défendre une libre organisation interne du couple commune-communauté, avec liberté contractuelle hors Code des marchés publics.

Deuxièmement, et en contrepartie, il faut qu'il y ait une traçabilité totale de ces relations entre communes et communauté, et cela par des contrats écrits systématiques, transmis soit au contrôle de légalité, soit aux chambres régionales des comptes, pour assurer cette transparence totale, pour s'assurer qu'il n'y ait pas de malversation. *A minima*, être certains que tout cela est parfaitement clair et correspond à une volonté politique. Pour cela, les moyens, c'est quoi ? Je crois que la solution est de faire du *lobbying* fort à Bruxelles. Je vous rappelle que dans le CGCT la mise à disposition est réservée aux relations entre une communauté et ses communes membres. Les conventions de gestion de service vont au-delà, on peut en passer avec d'autres communes, et c'est à mon avis idiot, il faut également les réserver aux seules relations du couple commune-communauté. Aujourd'hui, les conditions pour le contrat « in house » sont doubles : il faut un contrôle analogue à celui que la collectivité exerce sur ses propres services, et il faut que l'entité à qui on confie une mission réalise pour la collectivité locale l'essentiel de son activité.

Un arrêt récent, en 2005 (8), concernant la commune de Halle, en Allemagne, enlève complètement la possibilité de faire des contrats *in house* pour les SEM. C'est normal, parce que les SEM sont dans le champ concurrentiel.

Et un second arrêt d'octobre 2005 (9) fait la même chose pour ce qu'on appelle une *stadtwerke* allemande, même si la société dépend à 100 % de capitaux publics. Du moment qu'elle exerce dans

le champ concurrentiel, la jurisprudence – et à mon avis la Cour de justice a raison – exclut du contrat « in house » ce type de relations.

Mais il faut bien prendre en compte la spécificité française : nous avons, dans la seule France, 40 % du nombre de communes de l'Europe des 27. Aujourd'hui, il y a deux solutions : soit on fait des fusions de communes, soit on a des relations conventionnelles dans le couple commune-communauté. Mais il faut bien tenir compte de cette différence de la France par rapport à l'Europe. Ce qui est rejeté dans le contrat « in house », ce sont les relations entre une collectivité et un organe para-public qui est dans le champ de la concurrence. Or là, on est dans le champ de relations entre deux collectivités locales, et c'est sur cela qu'il faut se battre. Je suis profondément convaincu que nos associations doivent faire du *lobbying* continu, et dans le temps, pour essayer de convaincre que nous avons une réponse qui évitera des mises en concurrence quelque peu « bidon » et contestables par le juge. Il faut se battre, les uns et les autres, pour avoir des conventions entre communes et communautés qui soient bien sécurisées juridiquement mais aussi en termes politique, par un écrit systématique transmis aux chambres régionales des comptes.

**Q :** *On parle des relations entre communauté et les communes qui composent cette communauté. Je voudrais souligner qu'il y a un problème qui n'est pas réglé, c'est la relation avec les établissements publics près de la communauté ou près de la commune. Par exemple, je viens de mettre en place une convention de mise à disposition de service illégale – volontairement, avec l'appui de mes élus – avec le centre intercommunal d'action sociale. La préfecture m'a dit : « ce n'est pas légal, mais c'est de bon sens. »*

Quitte à provoquer quelques remous, je rejoins effectivement Monsieur Lemaigen quand il dit qu'on n'est pas totalement assuré des choses, et je voudrais pointer ce qui à mon avis est au centre du débat : c'est tout simplement un dogme quasi religieux, qui est celui de la concurrence libre et non faussée.

Quand un service informatique intervient pour l'EPCI et pour la commune, il est bien évident que cela peut intéresser un prestataire privé. Certaines communes font gérer l'accueil et les ressources humaines par un prestataire privé. Donc, dire qu'on n'est pas dans le même champ me semble assez fragile.

Quel espoir ? Le *lobbying*, sans doute, mais plus encore le fait que de façon volontariste nous mettions devant le fait accompli. Plus nous aurons

de conventions de mise à disposition de services, plus, de fait, nous serons obligés – et nous aurons des alliés – de nous mobiliser pour obtenir une évolution du droit sur cette question.

**M<sup>e</sup> Ph. P.** : Sur le volet des établissements publics dépendant des communes, c'est un échelon de complexité supplémentaire. Effectivement, c'est l'interposition d'une autre personne morale, et on peut se poser la question de la licéité, qui n'est pas explicitement prévue par les textes, de ce genre de convention.

Concernant la mise en concurrence « bidonnée » qu'évoquait Charles-Éric Lemaignan, je crois qu'on est en France dans un droit de simulation et un droit de « donner à paraître ». Quand une collectivité choisit une autre collectivité au terme d'une délégation de service public, permettez-moi de penser que l'*intuitu personae* a présidé au choix et que les critères mériteraient d'être examinés autrement. Donc le droit français des marchés est un droit assez largement « de forme », avec cependant des enjeux lourds concernant la responsabilité des personnes qui le mettent en œuvre.

**Q** : *Est-ce qu'il n'y aurait pas une formule qui permettrait de sécuriser un peu toutes ces pratiques de mutualisation de service qui vont venir ? Il existe dans nos fonctionnements entre communes et communautés un outil qui intervient en amont, qui a pour objectif de définir le pacte financier et de réguler les relations financières entre les EPCI et les communes, c'est la commission d'évaluation des transferts de charges.*

*On la fait fonctionner à sens unique, seulement quand on procède à un transfert de compétences des communes vers les communautés. À ma connaissance rien n'interdit de la faire fonctionner de manière un peu plus élargie : si au moment où on évalue les transferts de charges, on pensait à intégrer un peu plus les services fonctionnels pour lesquels on propose une mutualisation, on évaluerait correctement ces transferts de charges par la commission d'évaluation.*

*On définirait, à ce moment-là, une clé de répartition financière en fonction de la répartition des charges entre les uns et les autres en incluant les possibilités de mises à disposition de services.*

*Il faut quand même que ce soit le contribuable, qui bénéficie du service, qui le paye in fine, mais si on fait cette évaluation au départ, après, me semble-t-il, on peut fonctionner très bien par des conventions de mise à disposition à titre gratuit, qui me paraissent être beaucoup plus sûres par rapport au droit européen notamment.*

*Est-ce que ce n'est pas la piste à suivre, celle que pourraient prôner les associations ?*

**D.B.** : C'est quand même très compliqué. Même si la loi vous donne maintenant la possibilité de revoir vos attributions de compensation une fois tous les six ans. Pour le transfert automatique des agents, en cas de transfert intégral de compétence, la commission d'évaluation des charges fonctionne, mais, pour les mises à disposition, on risque d'être dans quelque chose d'évolutif dans le temps.

**M<sup>e</sup> P-S. R.** : La difficulté que vous évoquez, on la perçoit bien : on met sur le même plan transfert de compétence, évaluation des charges transférées et mise à disposition des services.

Mais à travers ce qu'on a dit, est-on bien sur le même plan ? Quand on évoque notamment les fameux services transversaux, on est plus sur l'exercice de moyens, qui permettent certes d'exercer les compétences, mais doit-on se situer sur le terrain du transfert de charges induit par des transferts de compétences ? Je n'en suis pas si sûr lorsqu'il s'agit de mettre à disposition des agents en matière d'urbanisme, en matière économique, en matière culturelle, ou que sais-je encore.

Même si c'est vrai que la loi nous y incite un peu, la mise à disposition de service ne doit pas *a priori* se situer sur le même plan que transfert de compétence et conséquence des transferts, donc évaluation des charges.

Il me semble qu'on est sur un plan légèrement différent, et c'est vrai que j'ai du mal à voir concrètement comment cela fonctionnerait au niveau de l'évaluation des charges et de la commission locale d'évaluation des charges transférées qui n'a qu'une seule vocation : l'évaluation des charges, et pas autre chose.

Cela pourrait éventuellement être une piste, mais il faudrait nécessairement élargir son champ qui, aujourd'hui, est limité à la seule évaluation des charges découlant des transferts de compétence.

### **Michel GUÉGAN :**

On parle souvent de la spécificité française, mais la coopération intercommunale intéresse tous les pays européens, même ceux qui ont fait des fusions de communes. Je présenterai le 12 avril prochain un rapport sur l'intercommunalité au niveau européen lors de la réunion de la commission institutionnelle du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe. Il sera aussi discuté en séance plénière lors de la réunion du Congrès, début juin, à Strasbourg. Pendant la préparation de ce rapport, et notamment lors de la dernière réunion des experts,

nous avons abordé précisément le problème de la réglementation par rapport au droit européen. L'ensemble des experts européens présents – représentant 34 pays sur 46 – ont dit à l'unanimité que les relations entre communes et communautés de communes sont des relations de travail et ne relèvent pas des règles du marché public. C'est une recommandation qui sera faite au comité des ministres et aux gouvernements de l'ensemble des pays du Conseil de l'Europe.

**Q.** : *Communauté d'agglomération de Pau-Pyrénées :*

*À la demande de la chambre régionale des comptes, nous avons fourni trois études sur les économies d'échelles réalisées d'abord par la mutualisation des services communs, ensuite sur la restauration scolaire, puis sur la collecte des ordures ménagères. Ces études ont résulté de la mise en place, pour deux d'entre elles au moins, et pour une d'entre elles de façon permanente, d'une comptabilité analytique qui est un moyen lourd mais indispensable pour arriver à connaître un peu les économies réalisées.*

*Sur le second point, nous avons le cas d'une mutualisation de services avec un syndicat mixte, dans la mesure où la collectivité est membre direct de ce syndicat.*

*Nous avons par ailleurs un agent d'une commune non membre de ce syndicat, qui, pour des raisons de compétence, est mis à disposition de ce syndicat mixte. Nous avons conclu une simple mise à disposition individuelle, qui marche très bien dans des cas précis.*

*Sur le dernier point, la dualité entre le statut individuel du fonctionnaire mis à disposition et son statut collectif peut être, je crois, révélé par le fait que, pour ses questions de carrière et ses problèmes personnels, c'est la commission administrative paritaire de la collectivité qui est compétente. Ensuite, lors de la conclusion notamment d'une convention de service commun, nous avons été amené à consulter les deux comités techniques paritaires (CTP), celui de la collectivité d'origine, et celui de la collectivité d'accueil.*

**T. M. des G.** : J'ai évoqué tout à l'heure l'exemple de Pau. Effectivement, il avait fait l'objet d'une mention dans le rapport. C'est un exemple où l'on a constaté, grâce à notre dispositif d'évaluation, que les économies espérées de la mutualisation étaient tout à fait substantielles.

Je confirme donc ce qui a été dit. Il avait été estimé à près de 960 000 euros le coût de la constitution des services communautaires qui auraient été nécessaires pour exercer l'ensemble de leurs compétences. On a gagné, je crois, 700 000 euros dans

l'opération, puisque le remboursement de la communauté sur la base de calculs qui est parue crédible à la chambre régionale des comptes d'Aquitaine s'est limité à 260 000 euros sur la même période. C'est donc effectivement un exemple qui est cité et qui me ramène d'ailleurs à la question que vous posiez tout à l'heure : il s'agissait bien d'un cas de mutualisation de services de la ville vers la communauté, considérée comme une expérience très intéressante par le juge des comptes.

**Marc CENSI :** Tout cela est un peu compliqué, il faut le reconnaître. Pour tenter d'apporter un éclaircissement, je voudrais lancer le bouchon un peu loin, de l'autre côté de la ligne autorisée, en donnant un exemple vécu.

Une communauté d'agglomération construit un centre nautique. Pour son exploitation, elle souhaite qu'une commune, qui gère une piscine, et qui a la compétence professionnelle, assume la gestion de ce centre. Est-ce possible ou non ?

**M<sup>e</sup> P-S. R. :** Je parle sous le contrôle du magistrat ! Pour tenter de répondre à votre question, il me semble qu'on va un peu au-delà de la seule mise à disposition de service : vous avez d'ailleurs employé le terme de gestion.

C'est-à-dire que la communauté a une compétence « centre nautique » ; elle construit ce centre. Est-ce qu'on peut imaginer qu'elle puisse en confier la gestion à l'une de ses communes ?

Je pense que c'est juridiquement possible, mais on est dans un cadre juridique différent de celui de la mise à disposition de service. Ici, la loi prévoit d'autres dispositifs, plus spécifiques, où très clairement on n'est pas tant sur la mise à disposition ponctuelle d'agents, mais sur une véritable gestion. Au départ, ce dispositif était posé que pour les seules communautés urbaines. Il a été étendu aux communautés d'agglomération notamment, et permet à la communauté de demander à l'une de ses communes de gérer un équipement de compétence communautaire. À l'inverse, une commune peut demander à la communauté de gérer un équipement qui est un équipement communal. C'est une problématique un peu similaire à celle des fonds de concours : c'est une dérogation légale aux sacro-saints principes de spécialité et d'exclusivité, qui permet, conventionnellement, de gérer un équipement qui n'est pas de sa compétence.

Qu'en est-il des modalités ? Dès lors qu'il s'agit d'une convention de gestion, il faut comparer ce que pourrait faire une autre entité et ce que la communauté d'agglomération demanderait éventuellement à l'une de ses communes – c'est-à-dire de gérer un

équipement –, il me semble qu'elle pourrait le demander à une entité purement privée.

Donc, je réponds à votre question : oui, c'est juridiquement possible, en revanche, on est dans un cadre qui est celui d'une délégation de service public. Vous chargez en fait une commune d'assurer, en lieu et place de la communauté compétente, la gestion d'un équipement communautaire.

Je ne vois pas comment, pour le coup, on pourrait échapper à une procédure de DSP dont on pourrait supposer à l'avance qui pourrait être le délégataire, mais c'est là un autre débat, sur l'effectivité de la procédure.

**Jacques PÉLISSARD :** Merci à l'ensemble des participants pour ces exposés précis, documentés et clairs, qui ont le mérite de nous faire comprendre la complexité du sujet.

Marc Censi, au nom de l'AdCF, et moi-même pour l'Association des maires de France souhaitons vous communiquer un projet de motion qui permet d'affirmer la position des collectivités françaises face à cette problématique européenne.

Autant en droit français, avec la loi du 13 août 2004, nous avons largement organisé la mutualisation, autant il est vrai que, par rapport au droit européen, la position de la Commission européenne est source d'inquiétude.

Cette motion décidée par nous permettrait d'affirmer clairement la position de nos associations des intercommunalités et des communes de France face à ce sujet. Sous le contrôle de Marc Censi, je vous propose donc la motion suivante :

**L'Association des maires de France et l'Assemblée des communautés de France souhaitent appeler l'attention de la Commission et du Parlement européens sur l'organisation de la coopération intercommunale à fiscalité propre qui nécessite la mise en place de services communs.**

**L'AMF et l'AdCF tiennent à présenter des observations liminaires sur cette organisation :**

**1. Les communautés urbaines, d'agglomération ou de communes sont constituées uniquement de communes, ce qui les distingue d'autres formules de coopération en vigueur dans nombre d'autres pays de l'Union lesquelles peuvent intégrer des entreprises privées.**

**Par ailleurs, les communautés procèdent des communes et les communes ne peuvent appartenir qu'à une seule communauté.**

**2. Les communes délèguent leurs compétences à la communauté selon des dispositions prévues par la loi. D'ailleurs, la loi oblige à une délégation obligatoire de compétences dans un certain nombre de domaines.**

**3. Les communautés sont tenues à un principe de territorialité. Elles ne peuvent exercer leurs compétences que dans un champ territorial limité, celui constitué par leurs communes membres, ce territoire devant être d'un seul tenant et sans enclave.**

**Récemment, la Commission européenne s'est interrogée sur le dispositif conventionnel de mise à disposition de services entre une communauté et ses membres.**

**L'Association des maires de France et l'Assemblée des communautés de France rappellent que :**

**1 - La mise à disposition de services est une mesure d'organisation de fonctionnement interne entre l'échelon communal et le niveau intercommunal, qui vise à résoudre les difficultés organisationnelles liées à des transferts de compétences.**

**2 - La convention règle les modalités d'affectation des unités administratives et techniques ainsi que les conditions du transfert des pouvoirs d'autorité et de contrôle sur les agents et les matériels.**

**Le service mis à disposition bénéficie d'une position similaire à ceux relevant exclusivement de la commune ou de la communauté.**

**3 - Les collectivités n'interviennent pas en tant que nouvel opérateur économique. Il s'agit d'un cofinancement basé sur une participation aux frais de fonctionnement du service, dont le mode de calcul et le montant sont limités.**

**En conséquence, nos deux associations considèrent que le dispositif de mise à disposition de services s'analyse comme une convention d'organisation interne des unités administratives et techniques entre les communautés et leurs communes membres, ne relevant donc pas du droit communautaire de la commande publique. Il se distingue donc fondamentalement du dispositif habilitant les communautés à réaliser des prestations de services, travaux ou ouvrages pour leurs membres.**

**M. C. :** C'est un texte commun qui exprime, en effet, un accord entre les deux associations. Il a le mérite de bien insister sur la spécificité de la coopération intercommunale en France. Au sein de l'Europe, on trouve des tentatives diverses de coopération entre collectivités, quelle que soit leur dimension.

Pour avoir eu l'occasion dans le cadre du Comité des régions d'Europe de rencontrer les élus locaux des pays qui étaient encore les dix pays candidats à l'époque, je confirme que la France est un cas très

spécifique et que l'intercommunalité, telle que décrite par le texte lu par le président Pélissard, est en effet un cas unique dans l'ensemble des pays de l'Union. Cela justifie que la Commission ait en effet une approche totalement différente de celle qui a provoqué la mise en demeure dont il a été question à plusieurs reprises dans les débats.

Si nous additionnons la « force de frappe » des associations que nous représentons, naturellement avec le poids de l'Association des maires de France, nous avons là un moyen d'expression qui peut difficilement être contesté à la fois sur le plan national et sur le plan de l'Union Européenne. Je me permets d'insister auprès de vous, pour que, avec

enthousiasme, vous acceptiez le texte qui vient de vous être lu par Jacques Pélissard.

**J. P. :** C'est vrai qu'elle pourrait venir utilement en

appui de la position française exprimée par la DGCL à la Commission européenne. Nous sommes d'accord sur la motion que nous vous avons présentée.

La motion est validée à l'unanimité.

(2) Direction générale des collectivités locales. (3) Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale (*Journal officiel* du 27 janvier 1984). (4) Le II de l'article L. 5211-4-1 du CGCT est complété par un alinéa ainsi rédigé : « Les agents territoriaux affectés au sein de services ou parties de services mis à disposition en application du présent article sont de plein droit mis à disposition de l'autorité territoriale compétente. » (art. 60 de la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale). (5) Les constats que contient le rapport portent, pour l'essentiel, sur des données déjà anciennes de trois ou quatre ans. Les évolutions qui se sont produites depuis semblent avoir plutôt confirmé les analyses des juridictions financières. Mais il n'a, bien sûr, pas pu être tenu compte de l'impact des importantes dispositions législatives et réglementaires intervenues depuis 2004 (notamment loi du 13 août 2004, loi de finances initiales pour 2005 et pour 2006). (6) Institut national des études territoriales. (7) CGCT, art. L. 5111-1, al. 2 issu de la loi du 7 janvier 1983, art. 6. (8) Arrêt du 11.1.2005, Stadt Halle, C-26/03. (9) CJCE, aff. C-458/03, 13.10.2005, Parking Brixen GmbH c/Gemeinde Brixen, stadwerke Brixen AG.

## COMMENT ORGANISER ET GÉRER LES PARTAGES DE SERVICES EN TERMES FINANCIERS ET DE RESSOURCES HUMAINES ?

### Jacques PÉLISSARD :

Notre après-midi va être introduite par quatre témoignages de communautés urbaines ou rurales, avec des élus, mais aussi des directeurs généraux de services qui vont expliquer comment ils ont réussi, en fonction des territoires, de leurs choix politiques, toute une série d'actions de mutualisation des services.

### Pierre JARLIER, sénateur-maire de Saint-Flour, président de la communauté de communes du Pays de Saint-Flour

Je ne sais pas si les dispositions que nous avons prises sont novatrices : nous sommes en train de finaliser un certain nombre de conventions qui vont nous permettre de mettre à disposition du personnel à partir d'une communauté en direction de nos communes.

Peut-être pourrais-je préciser un peu le cadre dans lequel nous nous situons. Je suis sénateur du Cantal, président de la communauté de communes de Saint-Flour, communauté rurale, bassin de vie d'environ 11 000 à 12 000 personnes avec la particularité de comporter une ville-centre de 7 000 à 7 500 habitants, et une quinzaine de communes parfaitement rurales puisqu'elles varient de 150 à 800 habitants. Cela permet de concevoir l'interdépendance qui peut exister entre la ville-centre et la communauté.

Très rapidement, l'historique : lorsque cette communauté s'est constituée d'abord avec 5 communes, elle a été en taxe professionnelle de zone ; elle s'est élargie en 1999 à 14 communes, et elle est

passée en taxe professionnelle unique et en fiscalité additionnelle, qu'on n'a pas abandonnée. La question qui s'est posée à ce moment là était, comme dans beaucoup de territoires, qu'il fallait savoir comment on pouvait dissoudre un certain nombre de syndicats qui existaient.

Nous avons un syndicat de voirie, sur une partie seulement du territoire constitué par la communauté. Nous ne pouvions pas transférer ce syndicat à la communauté puisque certaines communes n'y entraient pas. Nous avons donc fait le choix de le dissoudre et nous avons simplement récupéré le matériel et le personnel pour l'intégrer à l'intérieur de notre communauté.

Mais cela sans qu'il y ait eu pour autant de charges de transfert, d'une part parce qu'il y avait dissolution bien sûr, d'autre part parce que c'était un syndicat qui intervenait à la carte sous forme de prestations pour le compte de ses communes membres. Donc il n'y avait jamais de charges régulières. En fait, il n'y avait de charge que s'il y avait un travail à réaliser et il pouvait s'écouler quatre ou cinq ans pendant lesquels il n'y avait pas de travaux pour le compte de ces communes.

Deuxième élément : nous avons développé les compétences de notre communauté, et à partir des années 1999/2000 nous avons profité aussi du dispositif des emplois-jeunes pour lancer un vaste programme de rénovation du patrimoine pour le compte de nos communes.

Là encore, cela ne posait pas de problème de transfert puisque c'était un service nouveau, qui coûtait

très peu cher à la communauté. Sauf que l'on est arrivé au bout des emplois-jeunes, et les besoins des communes se sont fait sentir de plus en plus, parce que c'est quelque chose qui marche très bien et qui nécessite bien sûr une continuité.

Lorsque nous avons, à la suite de la loi de 2004, clarifié nos compétences au sein de la Communauté, une question s'est posée : quid de la prestation qui pourrait être assurée par la communauté pour le compte des communes afin d'entretenir la voirie et quid de la poursuite de cette belle expérience d'aménagement de l'espace avec la rénovation du patrimoine, sachant qu'à partir d'un certain moment tout a un coût et qu'il faudrait bien aller chercher une participation ?

Comme dans beaucoup de vos structures, pour ce qui concerne la voirie, c'est toujours très compliqué et pour le patrimoine aussi : les communes ne souhaitent évidemment pas voir leurs compétences propres transférées en matière de rénovation du patrimoine parce qu'elles y tiennent beaucoup, de même qu'aucune commune ne souhaite voir partir la compétence de la voirie à laquelle chacune est également attachée. L'exercice est difficile. Il y avait plusieurs possibilités :

- le transfert, je viens de vous dire que personne n'y tenait ;
- arrêter le service ;
- trouver une solution intermédiaire.

Pour pouvoir poursuivre notre service de voirie, nous avons fait le choix d'intégrer un minimum de voirie à l'intérieur de notre communauté, c'est-

à-dire que nous avons considéré qu'en matière d'intérêt communautaire nous nous limitons aux zones d'activités historiques ; quand je dis historiques, ce ne sont évidemment pas celles que nous avons faites puisqu'elles ne rentrent pas dans le cadre du transfert de compétence. Il y avait, avant que nous constituions cette communauté, un certain nombre de zones d'activités, et c'est cette voirie que nous avons décidé de transférer à la communauté, en nous limitant là. Cela nous permettait d'assurer l'entretien de nos zones d'activités, y compris de celles antérieures à la création de la communauté.

Ensuite, pour ce qui concerne la prestation, nous avons discuté avec nos communes, et nous avons bien vu que tout le monde était attaché à la poursuite de l'intervention au sein des communes. Chacun a bien compris que si nous voulions poursuivre, notamment dans la partie patrimoine, tout cela aurait un coût très important et qu'il faudrait donc agir sur la fiscalité additionnelle, parce qu'il faut bien à ce moment-là aller chercher directement l'argent chez le contribuable.

Le choix qui a été fait alors c'était de bénéficier d'un service à la carte qui correspond non pas à une prestation de service mais à une mise à disposition de personnels et de matériels, aujourd'hui détenus par la communauté, en direction des communes qui en font la demande.

Comment ? Par voie de convention bien entendu, mais sur quelles bases ?

Sur la base d'un programme de travaux, arrêté annuellement, puisqu'il faut bien que l'on puisse faire nos prévisions d'années en années, en liaison avec chacune des communes. L'évaluation de la mise à disposition serait faite à partir de l'évaluation de la main-d'œuvre nécessaire pour réaliser la prestation et du coût du matériel nécessaire pour la réalisation de l'ouvrage concerné.

Sachant qu'à ce moment-là, bien entendu, comme cela a été dit ce matin, le personnel et le matériel sont mis à disposition, sous l'autorité au départ d'un directeur de services techniques mais ensuite sous l'autorité directe du maire, le maire conservant la maîtrise de cette mise à disposition. La difficulté était de chiffrer tout cela. Nous avons fait alors quelque chose qui s'appelle une « analogie » pour nous, à la nature de l'ouvrage à exécuter. Sans tomber dans ce qui pourrait être fatal, c'est-à-dire l'évaluation forfaitaire, qui nous ferait à ce moment-là entrer dans le cadre de la prestation de service.

Nous avons donc décidé avec les maires que pour chaque type de disposition le maire nous dirait exactement quel type d'ouvrage il voulait réaliser. À nous alors d'évaluer le temps de travail et le

matériel nécessaire et de calculer une estimation, puis de faire une analogie avec la nature de l'ouvrage à exécuter. C'est-à-dire que l'on dit, par exemple, il faut tant de temps, tel matériel, ça veut dire globalement que pour telle ou telle longueur de voirie à faire, ça représente tel prix au mètre de voirie, tel prix au mètre carré, tel prix au mètre cube de maçonnerie, je dis bien par analogie de façon à éviter l'écueil de la prestation.

Nous avons discuté ensuite avec l'ensemble des communes pour pouvoir mettre en place cette convention. Mais il restait une difficulté, celle des matériaux. Autant nous pouvons intervenir avec du matériel et de la main-d'œuvre qui nous appartiennent, autant, lorsqu'il faut de la pierre pour faire de la maçonnerie, lorsqu'il faut de l'enrobé pour faire de la voirie, du caillou pour faire du support de voirie, chaque commune était jusque-là amenée à acheter elle-même ces matériaux.

Nous avons décidé, sur ce point, de proposer aux communes d'organiser un groupement de commandes : dans la mesure où nous faisons un programme annuel de travaux qui nous permet de chiffrer notre mise à disposition en termes de personnels et de matériels mais aussi de voir quels sont les types de matériaux dont on aura besoin en fonction de la nature des commandes qui nous sont faites, nous pouvons proposer aux communes un groupement de commandes, de façon à les faire ensuite bénéficier d'une mutualisation des prix en fonction d'un programme de travaux plus important.

Chaque maire se retrouve dans la commission d'appel d'offres, puisque nous constituons une commission spécifique, et chaque maire signataire de la convention est membre du groupement de commandes.

Voilà donc le dispositif qui se met en place pour à la fois permettre aux communes de conserver des compétences auxquelles elles tiennent beaucoup et à la communauté d'assurer une mise en commun de moyens en direction de ces communes, qui à elles seules ne peuvent pas assurer ces prestations.

### **Jean-Pierre PAPE, directeur général des services de Clermont Communauté**

Ce que je vais vous présenter, c'est une expérience, une pratique, elle n'est donc pas « modélisable ». Elle est située dans notre communauté d'agglomération, c'est-à-dire dans un contexte donné au plan institutionnel et politique.

Qu'est-ce que Clermont Communauté ? C'est une communauté d'agglomération « génération 2000 ». Elle a été créée fin 1999, dans la foulée de la loi Chevènement ; elle succédait à une communauté de communes elle-même héritière d'un syndicat

intercommunal relativement ancien, dotée de compétences techniques et somme toute limitées.

La communauté comportait 18 communes à sa création. Trois autres communes l'ont rejoint en 2004. Aujourd'hui, la communauté d'agglomération est composée de 21 communes, 285 000 habitants – dont la ville de Clermont-Ferrand qui comporte 143 000 habitants – et 2 communes de 20 000 habitants, 4 communes de 10 000 habitants et toute une série de communes de plus petite taille.

Elle est dotée des compétences des communautés d'agglomération de sa taille, c'est-à-dire très larges sachant que, par ailleurs, des transferts importants ont été effectués, tels que des équipements sportifs, centres nautiques, bibliothèques, etc. Son budget 2007 est de 210 millions d'euros. L'effectif des services est de 460 agents au 1<sup>er</sup> janvier 2007 dont – et ce chiffre est intéressant – 167 postes créés *ex-nihilo* depuis la création de la communauté fin 1999.

Le président de la communauté est le maire de la ville-centre, ce qui n'est pas anodin quand je vais vous décrire le processus de mutualisation, en particulier avec la ville de Clermont-Ferrand.

J'ai qualifié la mutualisation que nous tentons de mettre en œuvre de « jardin à l'anglaise » parce que c'est quelque chose de vraiment très adapté, qui est très variable selon les compétences qui sont en jeu et naturellement selon les communes.

Dès le vote de la loi d'août 2004, la communauté s'est saisie très rapidement des possibilités offertes par ce texte et, c'est un point tout à fait important, mandat a été confié à moi-même et à mon collègue DGS de la ville de Clermont-Ferrand pour faire des propositions de mutualisation très concrètes et très précises.

Nous nous sommes attelés à cette tâche dès l'été et en octobre 2004 nous avons fait des propositions de mutualisation. Les premières conventions sont entrées en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2005, relativement vite par conséquent, trois mois et demi à quatre mois après que l'on se soit mis au travail pour essayer de donner un peu de sens, un peu de concret à ces mutualisations voulues par l'exécutif communautaire et les maires des communes membres.

Quels étaient les objectifs recherchés par les élus ? Ils sont assez simples finalement : éviter autant que faire se peut les redondances, rechercher les économies d'échelle et une logique de gestion plus rationnelle, mobiliser les moyens et connaissances de chaque partie, côté communauté et communes. Un élément important aussi à souligner, profiter de ces mutualisations pour essayer de faire grandir professionnellement nos collègues des plus petites communes, leur faire partager des problé-

matiques plus larges au niveau d'une grande agglomération.

Ce dernier point n'est pas anodin car il s'agit d'éviter le sentiment que dans les communes (les plus petites en tout cas) on fait des choses moins nobles et que les actions importantes les plus stratégiques sur le territoire seraient du ressort de la communauté.

Il est important de veiller à ce qu'il n'y ait pas cet écart qui se creuse entre les équipes communautaires et municipales. La mutualisation peut donc contribuer à réduire ces écarts ; c'est en tout cas notre conviction.

Il fallait aussi profiter de l'occasion pour essayer d'inventer des pratiques nouvelles au niveau managérial, interroger les pratiques professionnelles qui étaient les nôtres et celles qui étaient en vigueur dans les communes, travailler plus par objectif, bref tenter de donner du sens à ces mutualisations, à ces pratiques nouvelles qui ne vont pas de soi.

Enfin, autre objectif, tenter de mutualiser dans les deux sens : communes/communauté et communauté/communes.

Quel est le périmètre de ces mutualisations ?

Je dirai deux mots sur le périmètre institutionnel, je préférerai d'ailleurs dire la typologie de cette mutualisation. Il y en a trois :

- 1) Une première typologie qui est une mutualisation fondée sur les services des communes qui travaillent pour le compte de la communauté.
- 2) Il y a une autre mutualisation qui s'appuie sur les services de l'agglomération et qui, par conséquent, est au service des communes.
- 3) Troisième mutualisation encore plus typée, plus sectorielle, avec le syndicat mixte de transport de l'agglomération qui nous aide à réaliser notamment les parcs relais qui sont nécessaires à l'exploitation de la ligne A du tramway de Clermont-Ferrand. Quel est le périmètre ? Actuellement, sur 21 communes membres de la communauté, 19 communes sont concernées par une mutualisation, à échelle variable bien entendu, le critère de passation des conventions ayant été la capacité technique des communes à faire ou à ne pas faire, en fonction des moyens techniques des services municipaux existants. Il est clair qu'entre une ville comme Clermont-Ferrand où il y a 2 400 agents et des services très organisés et dotés de compétences fortes et des communes de 1 500 habitants où il y a très peu d'agents, le type mutualisation est très variable. S'agissant du périmètre « fonctionnel », il faut là aussi distinguer la mutualisation entre les communes membres et la communauté ; entre la communauté et les communes puis avec le syndicat mixte de transport.

Entre les communes membres et la communauté, j'isole la mutualisation avec la ville-centre de Clermont-Ferrand pour laquelle 8 conventions de mutualisation ont été passées, dans 8 domaines distincts : l'assainissement, l'entretien de la voirie d'intérêt communautaire, l'entretien et la maintenance du patrimoine bâti communautaire situé sur le territoire de la ville, le pilotage et le suivi des conventions ANRU (1) (et demain le contrat urbain de cohésion sociale), le protocole et les manifestations, le SIG et une mission conseil sur les investissements, en particulier en matière d'équipements nautiques.

Ces mutualisations sont évidemment d'intensité variable, de volume variable selon les domaines. Ils sont par exemple à 100 % pour l'assainissement, le protocole et les manifestations, à près de 100 % pour le bâti et de 20 % environ pour l'informatique.

Avec les autres communes membres, on retrouve globalement les mêmes champs de mutualisation. Par exemple, l'entretien de la voirie d'intérêt communautaire ne concerne que les 10 communes les plus importantes, c'est-à-dire les communes qui ont des moyens techniques de travailler pour le compte de l'agglomération. Même chose pour l'entretien du patrimoine bâti et l'organisation des manifestations.

Je passe rapidement sur le partenariat avec le syndicat mixte de transport, où il s'agit d'une mutualisation qui prend la forme d'une conduite d'opérations pour la réalisation de parcs relais, opérations lourdes et onéreuses où l'on a besoin de compétences adaptées.

Quelques mots également sur la mutualisation entre la communauté et les communes, qui est de nature un peu différente. Elle ne porte pas sur des services opérationnels, elle porte davantage sur de l'immatériel et s'inscrit dans une logique de solidarité, de mise à disposition de compétences qui existent au sein de l'agglomération. Elle concerne en particulier la dématérialisation des marchés et la mise en place de logiciels libres pour le compte des communes. Il y a également un appui juridique aux communes (pôle documentaire, veille juridique et assistance technique sur des dossiers sensibles, aide à l'élaboration de cahiers des charges). Autre élément important qui est en train de se finaliser et sera prêt normalement pour septembre/octobre prochain, la mise en place d'un intranet/extranet communautaire qui permettra d'améliorer le niveau et la qualité des communications quotidiennes entre l'agglomération et les communes membres. Aujourd'hui, une dizaine de communes ont manifesté leur intérêt pour être

partenaires de cette opération. Et puis il y a également, sur l'agglomération, un réseau à très haut débit en cours de construction qui permettra notamment le raccordement de toutes les mairies et les grands équipements de l'agglomération. Enfin, la communauté a mis en place, en partenariat avec des communes volontaires, un réseau d'espaces publics numériques dont le but est de lutter contre la fracture numérique et de promouvoir une meilleure diffusion des technologies de l'information et de la communication dans l'agglomération.

Quelques éléments chiffrés sur les enjeux financiers, pour 2007, la mutualisation tous aspects confondus aura, pour la communauté, un coût de l'ordre de 1,35 million d'euros.

Je voudrais, au-delà de cette description très générale et assez sommaire (il faudrait, bien entendu, détailler tout cela), essayer simplement de vous faire un premier bilan de ce qui est en place depuis à peu près deux ans maintenant.

Qu'est-ce qui marche bien et qu'est-ce qui pose problème ?

De manière générale, la mutualisation est opérationnelle et donne satisfaction aux élus et aux services sur le plan technique excepté peut-être la question de l'entretien des bâtiments de la communauté, en particulier avec la ville-centre où des marges de progrès sont à l'évidence à conquérir.

Ce que l'on constate également, c'est qu'un service mutualisé fonctionne bien et d'autant mieux que la mutualisation est ancienne. C'est le cas à Clermont-Ferrand par exemple, pour l'assainissement où à l'époque de la communauté de communes et du syndicat intercommunal, il existait déjà des partenariats techniques importants et ayant fait la preuve de leur efficacité.

Quand on examine la question « y a-t-il eu économies d'échelle ; y a-t-il eu meilleure organisation des services ? », je serai enclin à répondre oui à l'évidence, sans pour autant être capable naturellement de vous le démontrer de façon millimétrée ! En tout cas, nous avons la conviction qu'il y a bien eu économies d'échelle et évitement de redondances dans un certain nombre de domaines. Si par exemple l'entretien des bâtiments communautaires ou de la voirie communautaire n'étaient pas mutualisés, nous serions contraints de nous organiser autrement ; il faudrait créer des postes, acquérir du matériel et des locaux adaptés, ce qui générerait des coûts très élevés. Donc nous pensons que les économies d'échelle fonctionnent, s'agissant des grands domaines mutualisés.

Cela étant, les élus nous demandent, et c'est logique, qu'on démontre davantage la pertinence économique et financière de ces mutualisations. C'est

un travail qui va être entrepris en 2007 en partenariat bien sûr avec les communes membres.

Quelques mots rapides sur les difficultés rencontrées. La difficulté est réelle à faire comprendre en interne, à l'agglomération et dans les communes, qu'il s'agisse d'un partage de services et non simplement de prestation de services pour le compte de l'agglomération. Les agents des communes ont parfois du mal à comprendre que lorsqu'ils travaillent pour l'agglomération, ils sont mis à disposition de l'agglomération et que ce faisant, ils sont sous l'autorité du président. C'est une chose qui, psychologiquement, est assez complexe à faire passer et qui implique de la pédagogie et de la communication interne adaptées.

Autre élément de difficulté, les cultures et les pratiques professionnelles sont différentes entre l'agglomération et certaines communes. Nous avons des difficultés ici et là, par exemple sur le management de projets, la gestion par objectif.

Autre point important également, source quelques fois de désaccords entre les équipes, c'est la conciliation parfois difficile des plans de charge et la question de l'application des procédures de l'agglomération par des agents des communes qui travaillent pour son compte.

Deux mots avant de terminer, sur les conditions de la réussite, les pré-requis nécessaires pour que cela fonctionne du mieux possible. D'abord, il faut qu'il y ait une commande politique claire des élus communautaires et des maires des communes membres. Il faut ensuite une implication professionnelle très forte des fonctionnaires des collectivités et notamment une grande implication des directions générales de la communauté et de celles des communes membres.

Autre point important : l'exemplarité de la mutualisation avec la ville-centre doit « colorer » en quelque sorte les mutualisations avec les communes de plus petite taille. Il ne faut pas non plus sous-estimer les difficultés au plan psychologique, culturel et professionnel déjà mentionnées qui, quelquefois, peuvent nuire à une bonne efficacité concrète de la mutualisation.

Enfin, il faut des lieux de débats et d'échanges, il faut se parler beaucoup entre DGS et cadres des collectivités pour arbitrer, réguler et faire en sorte que cela fonctionne bien mais c'est notre métier. À cet égard, les rencontres régulières entre les DGS des communes membres et l'équipe de direction générale de la communauté sont des lieux pertinents pour évoquer le fonctionnement au quotidien de la mutualisation et dégager des marges de progrès.

Enfin, il est nécessaire d'avoir en interne ce que

j'appelle « une tour de contrôle », un lieu où l'on observe, où l'on régule et où l'on aide au fonctionnement le plus harmonieux possible de cette mutualisation.

### **Christian MYON, maire de Saint-Seine-l'Abbaye, président de la communauté de communes du Pays de Saint-Seine-l'Abbaye**

Je suis conseiller général de la Côte-d'Or, maire de Saint-Seine-l'Abbaye, président d'une communauté de communes. Saint-Seine-l'Abbaye, c'est les sources de la Seine, à 30 km au nord de Dijon.

Pour vous donner un peu le panorama intercommunal de la Côte-d'Or, il existe deux grosses communautés d'agglomération, l'une, très importante, qui existe depuis très longtemps, est l'agglomération dijonnaise ; l'autre vient de se créer autour de Beaune. Et tout autour de ces communautés d'agglomération, un grand nombre de communautés de communes qui se sont la plupart du temps créées à l'échelle du canton.

Il y a aujourd'hui 26 communautés de communes, qui sont pratiquement toutes dans le même format que celle du Pays de Saint-Seine. Celle-ci regroupe 20 communes rurales et 3 000 habitants. C'est vraiment le rural profond, c'est dans certains endroits ce que l'on appelle le désert Châtillonnais, où la population est très éparse.

Cette communauté de communes a vu le jour en 1993, essentiellement à travers un projet fédérateur, qui était celui de la mise en place d'une maison de retraite, une MAPAD.

On pouvait utiliser à l'époque deux leviers, qu'on appelait aussi des carottes : la DGE (2) et le FCTVA (3) ; c'est ce qui a été l'élément facilitateur et enclenchant de la mise en place de cette communauté de communes.

Nous avons mis de nombreuses actions en route : office de tourisme, investissement pour les bâtiments scolaires, mise en place d'une médiathèque. Pour vous donner une idée, au bout d'un an d'existence de la bibliothèque, devenue ensuite médiathèque, il y avait, sur un secteur de 3 000 habitants, plus de 1200 lecteurs qui y venaient au moins trois fois par an. Nous avons mis également en place un centre de loisirs avec un pôle enfance et puis nous gérons, évidemment, les déchets ménagers. Un SPANC (4) a été créé au 1<sup>er</sup> janvier 2006 et une zone de développement éolien est en cours de constitution.

Nous avons une volonté et un état d'esprit dès le départ très affichés, qui étaient de se donner, au niveau communautaire, les moyens de mettre en œuvre nos compétences, mais aussi de donner aux maires les moyens de mettre en œuvre leurs compétences.

Pour venir au cas précis du secrétariat de mairie, puisqu'on est en milieu rural, le maire lorsqu'il est élu se trouve confronté à l'ensemble de ses obligations et doit former un binôme avec sa secrétaire de mairie, qui doit être capable d'effectuer les tâches telles que l'accueil du public, la préparation des élections, les dossiers de voirie et d'urbanisme, la gestion du budget, la comptabilité, la facturation du service des eaux, des déchets ménagers, le secrétariat du conseil municipal avec les convocations, les procès-verbaux, etc., et puis aussi, puisque la moitié de la surface du canton est couverte par des forêts, la gestion des loyers et des chasses.

On leur demande bien sûr d'avoir des connaissances informatiques, de connaître le droit public, d'avoir des notions comptables, des qualités rédactionnelles, et tout cela dans la rigueur et la concentration, en étant polyvalentes et en restant toujours à l'écoute et avec le sourire.

Donc, vous imaginez bien que lorsqu'une personne a de telles qualités et un tel niveau de formation et qu'un maire de commune rurale lui propose de travailler à raison de 6 à 8 heures par semaine, en général elle cherche ailleurs et notamment dans les grosses agglomérations pour pouvoir mettre en œuvre ses compétences.

C'est face à cette difficulté que nous avons de trouver, aux portes de Dijon, du personnel qualifié que nous avons réfléchi à une possibilité de mise en commun de nos moyens.

À partir de 1995, avec la mise en place de l'outil informatique que je souhaitais dans la communauté de communes, les maires ont exprimé le besoin de se rassembler pour acheter du matériel en commun, et pour que les secrétaires effectuent ensemble des formations en informatique. Et c'est comme cela que, petit à petit, la mise en place du secrétariat a pris forme et s'est organisée.

Concrètement, aujourd'hui, nous avons sur le territoire communautaire 6 secrétaires de mairie qui assurent le secrétariat de 20 communes et de 6 syndicats. Chaque maire a la possibilité de conventionner, à travers une mise à disposition, avec la communauté de communes, et donc de disposer d'une secrétaire à raison – au minimum je crois – de 4 ou 5 heures sur la toute petite commune de Champagny qui a 30 habitants, la plus grosse participation étant la commune de Saint-Seine à hauteur de 30 heures par semaine.

Voici le travail tel qu'il est organisé : les secrétaires sont employées de la communauté et mises à disposition un certain nombre d'heures par semaine. Souvent, une secrétaire assure deux ou trois secrétariats de communes et elles assurent des permanences dans les communes. Pour un format

minimum par exemple, un maire dispose de deux heures de permanence dans sa commune avec une secrétaire.

L'essentiel du travail est fait dans les bâtiments communautaires puisque nous avons un outil informatique en réseau et qu'avec internet nous avons la possibilité de travailler de façon plus efficace.

Les avantages que l'on y a trouvés :

- premièrement, nous avons un pool de secrétaires. Lorsque sa secrétaire est en maladie ou en congé de maternité, le maire se retrouve seul en première ligne avec toutes les difficultés que cela représente. L'avantage de ce pool de secrétaires est qu'il permet de gérer globalement et de répondre en urgence aux besoins de tel ou tel maire dans telle ou telle circonstance ;

- un point évidemment très important, et celui qui m'intéressait le plus au départ, c'est que nous avons actuellement deux cadres A dans notre structure, ce que nous aurions été bien incapables d'avoir si nous en étions restés au niveau des budgets communaux ;

- nous avons aussi un éventail des compétences et une culture commune. Lorsque l'on reçoit par exemple une circulaire, auparavant elle était analysée dans les 20 communes de façon différente par chaque maire et par chaque secrétaire. Nous prenons aujourd'hui le temps avec le secrétaire général de faire une analyse collective et d'avoir une lecture à peu près homogène sur l'ensemble du canton, ce qui présente là aussi un intérêt et un gain de temps important.

- enfin, nous avons souhaité mutualiser les coûts et notamment l'outil informatique, dont l'essentiel est assuré par la communauté de communes. Pour les frais de déplacement des secrétaires, la communauté de communes en assume en totalité la charge ; c'est-à-dire qu'une commune située à 30 km du chef-lieu ne paie pas plus cher l'heure de secrétariat que la commune de Saint-Seine, puisqu'elle ne paie pas de frais de déplacement. D'autres aspects intéressants qui je crois ont apporté un plus, c'est que l'on peut maintenant organiser une formation continue au sein de la structure. Et surtout, et c'est elles-mêmes qui nous l'ont dit, les secrétaires ont maintenant une perspective de carrière dans la collectivité.

J'ai oublié de préciser que chaque secrétaire fait du secrétariat dans des communes mais travaille en même temps directement avec un président de commission de la communauté. Celles qui préfèrent s'intéresser à la culture et au sport travaillent avec le président de la commission concernée, d'autres s'occupent plus de l'enfance, etc. Et elles peuvent interchanger au gré du temps.

Pour les avantages donc : l'économie d'échelle, l'efficacité, une expertise partagée.

En ce qui concerne les risques, ils ont déjà été cités tout au long de la matinée : la nécessité d'éviter de briser le lien entre secrétaire et maire, et il est vrai que j'ai dû beaucoup m'investir pour que les maires comprennent que le président de la communauté de communes que je suis ne se permettait aucun droit de regard dans le travail de la commune. Il a fallu, je le reconnais, un travail de persuasion qui a été long, mais je pense qu'à présent le contexte est bien compris. Le travail communal doit évidemment rester sous la maîtrise du maire, et la frontière avec la communauté de communes doit rester très étanche au niveau du secrétariat.

Le bilan : 6 secrétaires, qui travaillent pour les communes et en même temps dans la communauté de communes, et l'équivalent de trois temps pleins uniquement pour la communauté de communes. Ce qui ressort de cela, c'est que nous avons une qualité de travail indéniable. Nous avons une reconnaissance de la préfecture qui nous a beaucoup aidés dans la mise en place, car nous étions très novateurs en 1995/1996. Nous avons acquis une crédibilité au niveau des services extérieurs, et j'en prendrai comme témoignage les deux plus récents dossiers : premièrement, la communauté de communes de Saint-Seine a été expérimentatrice dans le processus ACTES pour la dématérialisation des actes, et nous allons passer à la dématérialisation sur les 20 communes d'ici un mois ou deux.

Le deuxième dossier, dossier difficile à gérer, sur lequel je pense aussi que cette organisation nous a donné un plus est celui du développement éolien sur le canton qui sera un site important pour la Côte-d'Or et même pour la France. Nous avons pu obtenir la signature du préfet et vraiment nos services nous ont apporté un plus en terme de crédibilité par rapport à la préfecture.

Voilà en gros ce que je pouvais dire. On s'oriente vers la même logique dans l'organisation de services techniques pour l'ensemble des communes et je pourrai en parler s'il y a des questions tout à l'heure.

### **Olivier GRÉGOIRE**, directeur général de la communauté d'agglomération de Blois Agglopolis

Je tiens à excuser Jacqueline Gourault, 1<sup>re</sup> vice-présidente de l'AMF, qui normalement devait officier à ma place puisqu'elle est aussi 1<sup>re</sup> vice-présidente de la communauté d'agglomération, et qui a été retenue par d'autres contingences.

Je vais donc vous présenter très rapidement un processus de mutualisation qui a été monté sur Blois.

Blois est la préfecture du Loir-et-Cher, située entre Tours et Orléans, deux grosses métropoles qui ont chacune 350 000 habitants. Blois se situe au milieu, avec 50 000 habitants, et l'agglomération de Blois comporte 100 000 habitants. Situés à 50 km d'Orléans et de Tours, nous essayons d'émerger, notamment en terme de développement économique et touristique, au milieu de ces deux métropoles régionales.

Blois c'est Chambord, le tourisme, le patrimoine mais aussi du développement économique, ce qu'on oublie souvent, car c'est aussi l'un des premiers potentiels fiscaux par habitant de France avec Issy-les-Moulineaux, l'Étang de Berre, etc.

Notre ambition à l'époque a été de créer une agglomération forte de 100 000 habitants entre Orléans et Tours, ce qui supposait d'être relativement astucieux et imaginatifs. La communauté d'agglomération est née en 2003 d'une communauté de communes qui, à l'époque, comptait 8 communes et qui maintenant en comporte 26.

C'est début 2005 que l'on est passé au processus de mutualisation des services.

Le constat qui a été fait à l'époque : 1 100 agents sur la ville de Blois, 220 sur l'agglomération et 247 sur le CIAS, ce qui nous plaçait sur les plus gros CIAS de France.

La problématique s'est posée essentiellement sur les services transversaux, puisque notre communauté s'est constituée très rapidement et de manière relativement conséquente en terme de compétences.

La question était de savoir si l'on accompagnait ces transferts par des recrutements à la communauté d'agglomération. À l'époque, le choix a été fait de ne pas recruter afin d'éviter les doublons avec les services de la ville de Blois. Cela permettait également pour les agents de la ville qui étaient sur ces services transversaux de conserver un minimum d'intérêt dans leur travail, quand bien même les compétences passeraient à la communauté d'agglomération. À partir de là, nous avons monté un système assez savant, s'inspirant essentiellement de Mulhouse, Amiens et Belfort.

Quatre types de statuts autour de l'organigramme commun ville/agglomération :

- les services 100 % Agglopolis sont les services qui tournent autour des compétences collecte des déchets, assainissement, etc., qui ont été transférées et sont assumées pleinement par la communauté d'agglomération ;

- vient ensuite la petite enfance, les écoles... des services 100 % compétence municipale ;

- puis, et ce sont visiblement ceux qui font débat, les services que l'on a appelé dans notre jargon

local les services « prestés », qui étaient les services que l'on pouvait placer sous l'égide de conventions « prestation de services » mais que l'on n'a pas présenté comme telles, puisqu'il s'agit de conventions de mise à disposition de services. Toutefois, dans l'esprit, ils s'apparentent à des prestations des services techniques, notamment de la ville de Blois. Lorsqu'on a transféré par exemple la bibliothèque Abbé Grégoire, qui est une grosse bibliothèque, à l'agglomération, on a considéré que la plomberie, l'électricité, les services techniques qui jusqu'à présent intervenaient dans ce bâtiment allaient continuer à le faire. Une convention cadre a donc été passée entre la ville et l'agglomération pour lister tous ces services mis à disposition de part et d'autre ;

– enfin, les services mutualisés, les services ressources : l'administration générale, la comptabilité, les ressources humaines, le conseil interne et l'informatique ; mais pas la communication, puisque c'est un choix des élus de faire un distinguo assez fort entre la communication de la ville-centre et la communication de l'agglomération.

À l'époque, les finances n'étaient pas encore mutualisées, compte tenu des enjeux et des arbitrages toujours un peu délicats entre ville et agglomération dans ce domaine. Depuis, la confiance s'est instaurée et les finances ont été mutualisées.

Ces cinq services représentent à peu près une centaine de personnes. Ils ont été mutualisés sous forme de conventions de mise à disposition, essentiellement de la ville de Blois vers la communauté d'agglomération mais aussi – une dizaine d'agents à l'époque – de l'agglomération vers la ville.

L'intérêt était d'éviter les doublons et de faire en sorte qu'il y ait une vraie valeur ajoutée dans un conseil de direction commun, un vrai partage d'informations entre chacune des structures, ce qui est forcément le cas avec une organisation commune.

C'est une organisation qui peut apparaître compliquée, mais qui est assez bien comprise de la part des agents qui s'y retrouvent assez nettement.

C'était la première étape : 2003, création de la communauté d'agglomération ; 2005, mutualisation des services.

En 2007, nous sommes passés en phase 2 de la mutualisation : nous travaillons actuellement sur une plate-forme de services qui sont offerts aux communes. Il s'agit essentiellement de prestations intellectuelles qui ne rentrent pas dans le cadre concurrentiel jusqu'à présent, notamment des prestations à caractère juridique, de pré-conduite d'opérations ou de pré-assistance à maîtrise d'ouvrage, de conseil en terme de développement dura-

ble, etc., qui viennent d'être mis en place et qui vont au fur et à mesure de l'année trouver leur pleine expression.

Enfin, l'objectif de la troisième étape est la création d'une CUMA pour début 2009 ; pour ceux qui sont issus du monde rural, c'est une coopérative d'utilisation du matériel agricole. Nous sommes partis du même état d'esprit : mettre en commun un certain nombre de gros matériels relativement peu utilisés dans l'année, par exemple un agriculteur utilise sa moissonneuse-batteuse deux à trois jours dans l'année au maximum.

Les raisons éventuelles de réussite de cette expérience ?

Premièrement : une ville-centre de 50 000 habitants sur 93 000, et un schéma bicéphale entre cette ville et l'agglomération, mais pas avec les autres communes.

Deuxièmement : je provenais moi-même de la communauté d'agglomération, ce qui est certainement un point fort dans ce type de démarche puisque cela me donnait la confiance des maires pour monter cette organisation. Si j'avais émané de la ville-centre, je pense qu'il y aurait sans doute eu plus de doute quant à l'honnêteté organisationnelle de l'administration.

Troisièmement : je pense que c'est le talent de Jacqueline Gourault d'avoir créé un bureau très homogène qui fait que quand bien même il y a un équilibre politique droite/gauche à 50/50, il y a une vraie volonté de travailler ensemble.

Cela s'est aussi inscrit dans une dynamique assez forte, puisque cette agglomération est passée de 8 à 26 communes et que nous avons transféré énormément de compétences. Nous sommes passés de 5 à 500 salariés en l'espace de deux ans et je pense que les élus se sont laissés prendre au jeu.

Enfin, il y avait cette perspective de retour pour les communes, qui peuvent s'appuyer sur les services de la communauté pour un certain nombre de prestations à caractère intellectuel.

Sachant, pour terminer, que l'agglomération de Blois a cette chance de disposer d'une DGF et de bases de TP relativement dynamiques, ce qui facilite la mise en œuvre des compétences et le partage d'une DSC (5) en progression.

**J. P. :** Nous avons donc eu quatre présentations, c'est maintenant le temps du débat. Vous pouvez faire part de vos expériences, afin de trouver ensemble des voies intéressantes, dans cette nécessaire mutualisation des services.

Je crois en effet que tous, au-delà des clivages politiques, au-delà des territoires, nous sommes confrontés à une nécessaire maîtrise de la dépense publique.

**Q :** *Président, vous avez parlé de la dépense publique, pour moi ce n'est pas un objectif. L'objectif, c'est la qualité de vie que les maires ruraux que nous sommes peuvent offrir à leurs concitoyens. La dépense n'est qu'un moyen pour l'atteindre.*

*Une question au président de la communauté de Saint-Seine : j'ai une crainte : si les services administratifs sont intercommunaux, les services techniques également, que reste-t-il aux communes ? Il ne s'agit pas de défendre la politique de clocher, mais ne risque-t-on pas de déraper dans une fusion des communes ? Que fait le maire dans votre communauté de communes ? Il a l'écharpe, il signe les actes de l'état civil, mais il n'a plus de personnel qui ait la fibre communale. Comment allez-vous faire pour éviter que ce transfert de tout le personnel et des activités à la communauté de communes ne fasse pas perdre aux communes leur identité ?*

**C. M. :** Par notre système, nous avons offert aux maires les moyens d'assumer des compétences qu'ils n'avaient pas autrement. Aujourd'hui, la réalité, c'est qu'il nous est quasiment impossible de trouver la perle rare que j'ai évoquée tout à l'heure et de ne lui offrir que quelques heures de travail par semaine ! Une commune seule ne pouvait pas faire face à la dépense nécessaire pour avoir la fonction administrative qu'elle souhaitait avoir. Et les maires se trouvaient confrontés au fait qu'ils n'avaient plus de secrétaire et ne pouvaient plus assumer leur tâche.

Vous parlez de la fibre communale. Je vous parle de notre expérience : je vous garantis que les secrétaires, lorsqu'elles sont secrétaires à Champagny et en même temps à Champsault par exemple, sont chaque fois totalement impliquées dans la vie de la commune pour laquelle elles font le secrétariat. Et d'ailleurs, c'est amusant, la même secrétaire n'a pas le même comportement dans telle ou telle commune parce qu'elle n'est pas avec le même maire. Cela montre bien qu'il y a une fusion qui se fait, quelque chose qui s'opère.

Au niveau des services techniques, on est sur cette mise en place également, pour une raison toute simple, là aussi : c'est que – la piste de la CUMA m'intéresse beaucoup – dans le service technique on utilise des matériels de plus en plus sophistiqués, de plus en plus élaborés, avec des coûts très importants, et dans ce domaine aussi les maires ne peuvent plus faire face à ces achats.

Je vais vous citer un exemple tout simple et très basique, mais très imagé : aujourd'hui, une petite commune ne peut se payer un service technique que, par exemple, 6 ou 8 heures par semaine ; si les 8 heures de la semaine où l'employé communal doit venir – supposons que c'est le jeudi, qu'on

est au mois d'avril – il pleut, il ne peut pas couper la pelouse ; s'il revient la semaine d'après, et qu'il pleut encore ce jour là, il ne peut toujours pas couper la pelouse. Et il se retrouve au bout d'un mois – excusez-moi, mais c'est la réalité du terrain – dans une situation ingérable.

Aujourd'hui dans notre service technique, nous avons des équipes de deux ou trois personnes qui ne font que de la tonte pendant toute la semaine – quand il faut beau, bien entendu – mais qui ne s'occupent pas de savoir s'ils sont sur telle commune, tel jour. Voilà la réalité. Franchement, la fibre communale... c'est vrai qu'on peut imaginer qu'elle disparaisse tout doucement, mais la réalité, c'est que les habitants, les conseillers municipaux et les maires ont vraiment vu qu'il y avait un service réel, important, qu'ils n'avaient pas les moyens de se payer.

**Q :** Une question à mon collègue de Blois : qu'est-ce qui s'oppose à l'extension complète de la gestion unifiée à l'ensemble des communes ? Est-ce que tout le monde n'y trouverait pas un peu plus son compte ?

**O. G. :** Effectivement, il y aura peut-être une phase 4... mais je n'ai pas été complètement exhaustif dans le propos. C'est vrai que sur la mutualisation des services, le maire de Blois avait une ambition encore plus forte, c'était de mutualiser jusqu'au bout les services techniques. Mais nous avons un PRU (6) qui est très lourd sur Blois, et les services techniques ont un moment décrété la pose. Je me suis donc trouvé confronté à une problématique un peu culturelle. J'ai des services qui sont bien en place au niveau de la ville ; à trop chahuter le système on pouvait prendre un risque. Nous avons donc préféré préserver cette organisation des services techniques sur la ville quand bien même il y a aussi beaucoup de projets sur l'agglomération. En fait pour l'instant, on doublement légèrement sur les services techniques, notamment en termes de conduite d'opération, d'infrastructures et de tout ce qui est bâtiment.

Notre agglomération est quand même très jeune, je pense qu'à terme on viendra sans doute à la mutualisation sur l'ensemble du territoire...

**J. P. :** Personne n'a parlé de la réaction des agents : comment ont-ils réagi à cette mutualisation des services ? Ont-ils été partie prenante, ont-ils été moteur ? Ont-ils été en situation de contrainte, ou de réticence ?

**Ch. M. :** En deux mots, ce sont les agents qui ont été moteur. Je parlais tout à l'heure de la mise en

place de l'informatique. Les agents se sont retrouvés dans des séances de formation pour l'utilisation d'outils informatiques ; ils se sont rendus compte que ces journées comportaient des avantages – un plus intellectuel et humain – et ce sont réellement eux qui ont été porteurs de la démarche.

**J.-P. P. :** Il faut distinguer côté agglomération et côté commune. Côté agglomération, j'ai envie de dire que, même si le pli est pris, cela n'a pas été évident dans la mesure où beaucoup de cadres et d'agents de la communauté ont craint que la mutualisation aboutisse, dans une logique un peu ultime, à de la gestion unifiée. Il y avait donc des résistances en interne, il a fallu expliquer, rassurer, bref tenter de donner du sens à cette mutualisation.

Côté commune, je suis frappé par un phénomène assez curieux que l'on retrouve chez un certain nombre d'agents. Quand un équipement important (une piscine, une pépinière d'entreprise, une bibliothèque) est transféré à la communauté, les agents communaux estiment que ce n'est plus leur affaire mais celle de la communauté alors même que les agents des communes concernées entretenaient antérieurement cet équipement et en avaient une connaissance intime au plan technique. Dès que le transfert est fait, beaucoup disent « ce n'est plus à nous, ce n'est plus chez nous, c'est l'affaire de l'agglomération ». La difficulté apparaît donc lorsque l'on veut mutualiser et que l'on demande à des agents, à des équipes d'intervenir à nouveau sur des équipements qu'ils géraient auparavant sans aucun problème. On est bien là face à des facteurs psychologiques qu'il convient de bien gérer, ce qui n'est pas toujours simple à faire.

**O. G. :** À Blois, en fait, nous avons « bénéficié » de la confusion juridique qui est née de la loi du 13 août 2004, puisque nous avons eu un contrôle de légalité qui nous a imposé non seulement une convention de mise à disposition du service, mais aussi des conventions par arrêté individuel pour chacun des agents et cela nous a forcément obligé à leur demander leur avis.

J'ai donc organisé un certain nombre de réunions collectives avec un échange. Nous avons ensuite monté un petit dossier de mutualisation (expliquant les conséquences sur la fiche de paye, l'évolution de carrière, etc.) et, enfin, il y a eu un entretien individuel d'une demi-heure avec la direction des ressources humaines pour chacun des agents, ce qui leur a permis d'être rassurés. D'un mal nous avons fait un bien, puisqu'en fait on pouvait s'affranchir de ces arrêtés individuels, mais au moins

cela nous a contraint de passer par une phase de pédagogie.

**P. J. :** Pour le personnel qui était déjà intercommunal parce qu'il faisait déjà partie d'un syndicat, il n'y avait que des avantages à pouvoir assurer de nouvelles missions, et nous avons pu consolider, grâce à la mutualisation, les carrières de personnes qui avaient des situations tout à fait précaires. Nous avons pu ainsi intégrer dans la fonction publique des gens qui arrivaient en fin de contrat d'insertion ou en fin de contrat emploi-jeune. Ils sont donc extrêmement motivés.

**Michel CAMY-PEYRET, Syndicat des directeurs généraux des collectivités territoriales**

*Je voudrais poser une question au président de Saint-Seine, au lendemain de la publication de la loi sur la FPT : est-ce que le seuil qui est fixé par le législateur à 10 000 habitants pour la création de l'emploi fonctionnel apparaît suffisant ou est-ce qu'il faut descendre à un niveau inférieur (c'était la position de mon syndicat) ?*

*Et à nos deux collègues directeurs généraux de Clermont et de Blois j'aurais souhaité, là encore dans la lignée de la nouvelle loi FPT, leur poser la question de savoir si on va vers un CTP commun et comment se pose la problématique des CAP.*

**J. P. :** Pour compléter votre question, la loi, à la demande de l'AMF et de l'AdCF, a organisé des CTP communs, mais en première lecture au Sénat la CAP commune avait été admise, et elle a été supprimée en deuxième lecture. Donc on est uniquement sur le CTP commun. La question est intéressante ; y a-t-il déjà des expériences de CTP communs dans vos agglomérations ou communautés de communes ?

**O. G. :** Aujourd'hui le CTP de l'agglomération, c'est le CTP du centre de gestion, et il y a un CTP propre à la ville de Blois. Le CTP commun est une vraie requête, notamment des syndicats. Pour ce qui est de la CAP, savoir aujourd'hui qui gagne, qui perd, c'est du cas par cas, ça dépend des filières, des statuts et des strates ; notamment dans la filière culturelle, on gagne parfois à être au centre de gestion, c'est vraiment très disparate ; mais c'est vrai qu'en soi, avoir une seule CAP et un seul CTP, ce serait parfait.

Comment pallie-t-on ? le maire de Blois, qui est président de la communauté d'agglomération, reçoit tous les mois avec moi et la DRH commune aux deux entités l'ensemble des représentants syndicaux, lors d'une réunion syndicale. Cela vient parfaire un

peu le dispositif et permet de relayer un certain nombre d'informations que les syndicats n'ont plus, puisqu'il y a un certain nombre de services qui sont partis à l'agglomération. C'est donc là qu'on les réaligne en terme d'information. Ce qui fait que les syndicats ont tous voté le projet que je vous ai présenté, en terme de mutualisation.

**Dominique BRACHET :** Deux mots sur les emplois fonctionnels. On a obtenu 10 000, l'AMF avait demandé 5 000. En ce qui concerne les CAP et les CTP communs, vous savez qu'on se heurte en ce moment à une levée de bouclier des centres de gestion : l'intercommunalité, concurrente des centres de gestion, l'intercommunalité entérine les centres de gestion. Nous avons déjà obtenu le CTP commun, et il ne faut peut-être pas aller trop vite.

**J.P. :** Il y a d'ailleurs des présidents de centres de gestion dans cette salle, et donc s'ils veulent réagir, ce sera un vrai débat...

**Q :** Une question pour Monsieur Pape ; il a parlé tout à l'heure du SIG et de la plate-forme de dématérialisation. Je voulais savoir comment cela se passe concrètement entre l'intercommunalité et les communes membres ?

**J.-P. P. :** Vous savez tous ce qu'est le SIG, c'est un outil cartographique, avec des couches. C'est un service que la communauté offre depuis maintenant quatre ou cinq ans à ses communes membres, et elle le fait gratuitement pour le compte de ces communes.

Concernant la plate-forme de dématérialisation, elle existe aujourd'hui ; cela permet aux communes qui adhèrent (je crois que 16 sur 21 adhèrent à la plate-forme) de pouvoir accéder aux outils de dématérialisation qui ont été mis en place. Leurs agents et les élus membres des CAO des communes qui y adhèrent ont été formés à son utilisation. On a acheté un logiciel – Omnikles – qui a été installé par un bureau d'étude. Pour l'agglomération comme pour les communes de 20 000 habitants, cela fonctionne correctement, puisqu'on a un nombre de marché très important à passer. Les plus petites communes, elles, l'utilisent de manière un peu plus épisodique. C'est une prestation intellectuelle, immatérielle qui est fournie aux communes, de manière gratuite, par la communauté, et c'est la communauté qui a le contrat de maintenance avec la société qui fournit le logiciel, qui met cela à disposition des communes qui le souhaitent, et qui forme les élus et le personnel pour que cela fonctionne harmonieusement.

**Q :** Monsieur Pape, est-ce que vous prévoyez une augmentation de la charge financière de l'intégration des services entre Clermont et la communauté de communes ?

**J.-P. P. :** On réfléchit actuellement à aller plus loin dans la mutualisation, notamment avec la ville-centre, et on a mis en débat la question de la gestion unifiée avec les services de la ville-centre pour tout ce qui concerne l'entretien du patrimoine bâti de la communauté, ainsi que l'extension des missions confiées à la ville-centre en terme de maîtrise d'œuvre sur les projets de la communauté. Ces questions sont assez redoutables parce qu'elles se heurtent à beaucoup de difficultés, psychologiques plus que techniques en réalité, et c'est un chantier sur lequel on passe énormément de temps. Nous voudrions parvenir à le mettre en œuvre au début du prochain mandat.

**Q :** Le problème psychologique, c'est souvent une question de régime indemnitaire. Est-ce que, à Clermont ou à Blois, vous avez harmonisé le régime indemnitaire entre les agents de l'agglomération, de la ville-centre, ou encore des autres communes ?

**O.G. :** Effectivement le régime indemnitaire est assez central. On a eu des petites problématiques, notamment sur certains transferts hors ville de Blois. Sur les ordures ménagères, par exemple, on avait un syndicat qui avait un régime indemnitaire différent de la ville de Blois, et de nouveaux recrutements à l'agglomération.

Or, quand vous êtes derrière la benne, entre celui qui a sa prime annuelle et celui qui ne l'a pas, cela pose quand même un petit souci. On a réarticulé un régime indemnitaire, que l'on verse par semestre, comme la prime annuelle. C'est un peu alambiqué, c'est vrai. Mais il est difficile d'expliquer aux agents pourquoi, alors qu'ils font le même travail, ils n'ont pas le même régime indemnitaire, et cela alors qu'ils ont le même employeur, et parfois la même ancienneté !

Après, les questions portent sur : « qui va être mon chef ? ». Parfois, avec des schémas mutualisés, c'est un peu ambigu, notamment sur les services techniques. En ce moment, nous avons transféré la voirie, mais pas toute la voirie, donc la question se pose : « qui va être mon chef ? le directeur des services techniques de la ville ou de l'agglomération ? » Il a fallu trancher. Il n'y a qu'un seul chef, que le service soit ville ou agglomération, à défaut, on ne s'en sort plus. Même si, au quotidien, ce n'est pas absolument évident, en terme de suivi de projets. Mais au moins en terme de management, c'est beaucoup plus clair.

**Nicolas PORTIER :** On a bien vu les raisons qui rendent délicat le passage direct ou automatique de la mutualisation à l'économie d'échelle : à la fois on a des effets d'harmonisation par le haut, et puis surtout, la mutualisation permet d'améliorer le service, ou d'en faire un peu plus, ou mieux. Avez-vous réfléchi à des indicateurs ?

Deuxième question, et je reviens aux questions juridiques de ce matin, comment avez-vous rédigé vos conventions de mutualisation pour bien les mettre à distance de conventions de prestation de service ? Avez-vous travaillé de manière très étroite avec des avocats, pour arriver vraiment à bien écrire ces conventions afin qu'elles ne soient pas « requilifiables » en conventions de prestations ?

**J.-P. P. :** En ce qui concerne les indicateurs, il y a, en premier lieu, des indicateurs de niveau de qualité de service. Par exemple, si l'on prend la voirie, avant le transfert de la voirie à la communauté, les niveaux de qualité de service dans les communes étaient hétérogènes. On a donc un premier enjeu, en quelque sorte technique, politique et financier, qui est de déterminer de manière homogène, sur un territoire de 21 communes, le service que veut rendre la communauté aux usagers. Le travail qui est en cours actuellement est d'arriver à harmoniser le niveau de qualité de service, que l'on soit à Clermont-Ferrand ou dans une commune de plus petite taille. Le deuxième chantier, c'est arriver à identifier des indicateurs au plan financier pour réussir à démontrer de manière pertinente que l'on a eu raison de mutualiser avec les communes.

Ce sont des chantiers très lourds qui sont en cours, et ce sont nos contrôleurs de gestion à la fois de la ville-centre et de la communauté qui travaillent sur ces questions complexes. Il faut dire que la chambre des comptes de la région Auvergne suit également ces problématiques avec attention. C'est passionnant d'ailleurs, au plan professionnel, et on voit que l'on a des marges de progrès énormes à acquérir au niveau de nos communautés.

**Q :** Quelques remarques sur l'évolution des mentalités. J'étais directeur de la communauté de communes de Lons-le-Saunier pendant trois ans avant de devenir, en septembre 2003, directeur de la communauté et de la ville. La communauté – je l'avais bien remarqué – était alors un peu considérée comme une excroissance autour de la ville, avec une méconnaissance totale de ce qu'elle était de la part des agents de la ville.

Quand la direction générale a été mise en commun, il y a eu un effet assez bénéfique, dans la mesure où les personnes ne se sont plus posées la ques-

tion de savoir « qui est mon chef » ? Il y avait une direction générale, avec le directeur général, les directrices adjointes, le directeur des services techniques, le directeur de la voirie, tout cela mis en commun. Le deuxième point que je voudrais citer sur le personnel concerne un transfert, extrêmement important, celui du personnel des écoles de toutes les communes. Cela s'est révélé extrêmement fédérateur. On a tiré vers le haut ce personnel, par un plan de formation, bien sûr, mais également par un service de remplacement. Les collègues se sont rendu compte qu'ils pouvaient être mobiles à l'intérieur de la communauté, que les postes n'étaient plus menacés s'il y avait une fermeture de classe, puisqu'il pouvait y avoir redistribution des postes sur d'autres écoles. C'était sécurisant pour les agents.

Il y a eu aussi une évolution très forte de la façon de voir des élus à travers le personnel. Les maires de petites communes, même s'ils avaient adhéré volontairement – personne n'est venu à reculons –, avaient quand même une petite crainte du grand méchant Lons. En voyant qu'avec les services cela marchait, que cette mutualisation réussissait, eh bien maintenant ce sont les maires qui sont demandeurs. Ce sont les maires des petites communes qui ont par exemple demandé qu'on mette en place un service études et travaux neufs, pour qu'on puisse les aider. On a donc transféré cela à la communauté et on va pouvoir mettre à la disposition des communes une équipe technique compétente.

Je crois que le mandat 2001-2007 a constitué une véritable révolution des mentalités des élus et des personnels territoriaux dans leur vision de l'intercommunalité et des relations intercommunalité-communes. Certes, les textes législatifs, les lois de 2002 et 2004 ont permis de catalyser les choses, mais il n'y a pas que cela qui me paraît extrêmement important.

Sur cette sacro-sainte compétence voirie, dont tout le monde sait qu'elle est extrêmement complexe, j'aurais une question à poser. Lors de l'exposé que nous a fait le collègue de Clermont-Ferrand, j'ai remarqué que, sur l'ensemble des communes, seules 10 étaient concernées. Je voulais simplement savoir ce que vous avez transféré en matière de voirie pour qu'il n'y ait que 10 communes concernées sur les 21.

**C. M. :** En deux mots, pour prolonger ce que vous disiez concernant l'aspect très positif et encourageant vis-à-vis du personnel communautaire, c'est vrai qu'au sein de notre communauté de communes, comme je l'ai dit tout à l'heure, c'est le personnel qui a poussé vers la mutualisation. Les mentalités ont changé très rapidement sur le secteur, et je crois globalement en France. Je vais vous citer un exemple dont nous sommes fiers : en 2003,

nous souhaitions effectuer des recrutements, nous organiser différemment. C'est le personnel qui a fait passer le message auprès des maires pour que finalement, en fin d'année, tout le monde accepte que la communauté de communes augmente ses impôts de 100 % (ils n'étaient pas très élevés, on est en taxe additionnelle) et les 20 communes se sont engagées à réduire à due concurrence leur fiscalité, de façon à ce qu'on reste sur une fiscalité identique sur l'ensemble du canton. Ce message a été véhiculé au départ par le personnel parce qu'il se rendait compte que ça lui apportait un plus, et les maires constatant qu'il y avait un service beaucoup plus agréable, beaucoup plus efficace ont joué le jeu.

**J.-P. P. :** Nous avons actuellement, sur notre communauté, 85 km de voirie d'intérêt communautaire, et ces km de voirie sont, pour l'essentiel (98 %) en zones à vocation économique, ce qui explique qu'ils soient de compétence de l'agglomération.

**J. P. :** Avec l'autorisation de Monsieur le président du Sénat Christian Poncelet, qu'en votre nom à tous je suis heureux d'accueillir, quelques questions sont encore possibles.

**Q :** Une interrogation : on voit que les expériences réussies de mutualisation entre ville-centre et communauté de communes ou d'agglomération ont bien fonctionné, notamment parce que le président et le maire sont la même personne. Avec les échéances qui arrivent, est-ce qu'il y a des inquiétudes, au niveau des administratifs, si le maire de la commune-centre n'est plus le président de la communauté ?

**D.B. :** Je vais vous répondre simplement en vous disant que nous avons eu ce matin l'exemple de Mulhouse Sud Alsace, où on a vu que le président de la communauté n'est pas le maire de la ville-centre, et depuis 2002, ça marche !

**N. P. :** C'est vrai que cela présuppose une très bonne entente, ce qu'a souligné Jo Spiegel ce matin, parce que dans certaines communautés où le président n'est pas la même personne que le maire de la ville-centre, et où l'entente n'est pas parfaite, ce niveau de mutualisation est beaucoup plus difficile à mettre en œuvre, et on a assisté à certains processus de démutualisation relative dans certaines communautés.

Dernier point, il y a le rapport ville-centre – communauté, mais il y a aussi actuellement des communautés qui étaient mutualisées sur ce mode là et qui changent de modèle, pour entrer dans un modèle « Clermontois », c'est-à-dire avec les autres communes.

## Christian PONCELET, président du Sénat

Est-ce qu'il est souhaitable de légiférer sur ce sujet, ou faut-il laisser l'initiative à ceux qui sont groupés de s'organiser ? Moi je ne suis pas pour légiférer sur tous les sujets.

**J. P. :** À mon avis, il ne faut pas légiférer, il faut laisser la liberté. C'est ce qu'on avait décidé en matière d'intérêt communautaire : le législateur, dans sa grande sagesse, a estimé que chaque communauté, avec le contrôle des communes à la majorité qualifiée, devait définir l'intérêt communautaire. Je crois que c'est ça la liberté d'adaptation à nos réalités locales.

**Q :** On a vu que la mutualisation des services aboutissait à la constitution de systèmes complexes, dans lesquels les agents municipaux et les collectivités ont un peu de mal à se retrouver. Mais qu'en est-il du citoyen ? comment allez-vous procéder pour que le citoyen ait une visibilité suffisante des missions des collectivités territoriales dans le cadre d'une mutualisation des services ?

**J. P. :** Je considère que pour que les communautés aient une approche fédératrice et volontariste de la part des communes, il faut garder des désignations des délégués communautaires par chaque conseil municipal. En revanche, il faut irriguer, de façon maximale, les élus municipaux mais aussi la population sur ce qui se passe au niveau intercommunal, par toute une série de moyens. Dans ma propre communauté de communes nous avons, par exemple, une itinérance de nos réunions. On se réunit dans chacune des 19 communes de la communauté et l'on invite la population et les élus municipaux qui ne sont pas de l'équipe communautaire à participer.

Deuxième exemple, les commissions communautaires sont ouvertes à tous les élus municipaux, quand bien même ils ne sont pas délégués communautaires.

Troisième exemple : nous avons fait sur internet des liens entre les sites des communes membres et de l'intercommunalité.

Nous n'avons pas, comme dans les communes, de communication généraliste sur tous les sujets, mais dès qu'il y a un sujet dont la compétence a été transférée à la communauté nous organisons des réunions spécifiques dans les communes. Ce n'est pas merveilleux, mais nous avons quand même une appropriation progressive par les habitants de ce qui se passe au niveau de l'intercommunalité.

**N. P. :** Nous sommes, aux côtés de l'AMF, plutôt pour la libéralisation, et notre souci est de nous

prémunir contre toute mauvaise nouvelle en provenance de la Commission européenne.

Oui, mutualisons, mais laissons des formes d'organisation extrêmement souples, différentes, chacun à son rythme. Allons dans ce sens, mais pas à travers une solution unique qui, on l'a bien vu aujourd'hui, pourrait tout compromettre.

**Q :** *Ce qui posera le plus de problèmes pour le développement de pratiques soupçieuses des deniers publics.*

*C'est un certain nombre de points de blocage à certains moments. Les groupements de commande peuvent être une vraie réponse, dans un certain nombre de cas, même si on ne va pas vers la mutualisation, mais on a un point de blocage extrêmement important. Pour la commission d'appel d'offre, il est prévu que le groupement de commande comporte un représentant par collectivité. Dans le cas évoqué tout à l'heure, il faut qu'il y ait vingt et un représentants. A contrario, dans une petite communauté composée de trois communes, l'obligation est qu'il n'y ait que trois représentants. C'est vrai qu'il subsiste dans notre réglementation des points où il faudrait avoir des marges d'évolution qui permettraient de mieux s'adapter aux situations.*

**D. B. :** Je voudrais rajouter qu'il y a un deuxième point de blocage à mon sens, et qui mérite, pour le coup, une évolution législative, c'est que la communauté ne peut pas organiser un groupement de commande pour ses communes membres si elle ne commande pas elle-même.

**Jacques PÉLISSARD :** Monsieur le président du Sénat, mesdames, messieurs, chers collègues parlementaires, je vais avoir la responsabilité de tirer la synthèse de nos travaux.

Ce matin, nous avons eu une réunion sur un thème juridique, avec deux dimensions : la dimension en droit français, droit national, et la dimension européenne.

En droit français, nous avons, au niveau du Parlement, avec une action forte de l'AdCF et de l'AMF, largement fait évoluer la loi. Le titre 9, aujourd'hui, quelles que soient les sensibilités géographiques ou politiques, donne satisfaction. Ce titre 9 a injecté de la souplesse, cette possibilité de mutualisation, dans les rapports entre intercommunalité et communes membres. Je crois qu'en droit français les choses sont à peu près calées.

En revanche, en droit européen, nous avons une véritable inquiétude, puisque tout récemment la Commission vient d'interroger la France sur la légitimité du dispositif de mise à disposition de service entre une communauté et les communes membres.

Et la DGCL s'apprête, je crois, à adresser une réponse pour défendre la position française.

Et sur ce registre, ce matin, nous avons décidé de prendre ensemble une motion qui appuie la position de la France, demandant que soit bien prise en considération notre spécificité d'organisation des intercommunalités.

Cet après-midi, nous avons eu la chance d'avoir des témoignages de qualité. Merci à nos quatre intervenants, qui illustraient à la fois nos différences géographiques et nos différences de sensibilités urbaines et rurales.

Quatre points m'ont particulièrement marqué :

– D'abord, ces exemples montrent que l'on ne peut pas décalquer partout le même système. Il faut s'adapter au territoire.

– Deuxième point clé : l'implication des agents et des élus. Les uns peuvent être pilotes, les agents l'ont été à Saint-Seine, parfois ce sont les élus qui sont au contraire les porteurs d'un vrai message, mais il faut l'implication des hommes et des femmes. Sans implication, les choses n'avancent pas. Je tiens à saluer ce rôle moteur de la volonté humaine qui seule permet de faire bouger les choses.

– Troisième élément qui m'a marqué, c'est le rôle nécessaire de la ville-centre. Elle a des charges de centralité, mais elle a aussi des responsabilités de centralité. Dans ces expériences réussies, la ville-centre a assumé son rôle.

– Dernier élément : je crois qu'il faut trouver toute une série d'éléments fédérateurs : cela peut être les CUMA comme à Blois, ce peut être les groupements de commande, ce peut être la voirie, ce peut être l'ensemble des prestations au profit des scolaires, comme à Lons-le-Saunier, mais il faut que l'ensemble des acteurs, élus et fonctionnaires de ces communes et communautés aient le sentiment que, ensemble, ils apportent une valeur ajoutée. S'il n'y a pas cet élément collectif de gain d'ensemble, certains se sentent marginalisés et ce n'est pas un élément porteur d'avenir.

Voilà donc les quatre éléments clés qui me paraissent devoir, monsieur le Président, être portés à votre connaissance.

C'était, monsieur le Président, la première réunion de l'Association des communautés de France et de l'Association des maires et présidents de communautés de France, organisée de façon conjointe. Je remercie en votre nom à tous Madame Brachet et Monsieur Portier qui se sont attelés avec leurs équipes à la préparation à la fois intellectuelle, conceptuelle et matérielle de cette réunion.

L'AdCF et l'AMF ont travaillé ensemble. Nous avons tout à l'heure rédigé le projet de motion dont je vous ai donné les grandes lignes, pour appuyer la

position française à l'égard de la Commission européenne. Je crois que c'est une voie nouvelle que nous défrichons pour l'efficacité de la démarche intercommunale qui est porteuse de pérennité pour l'avenir de nos communes au sein de l'intercommunalité, et qui est porteuse de maîtrise de la dépense publique.

Merci à tous les intervenants. Cette journée a été, je crois, une réussite grâce à vous tous.

### **Christian PONCELET,**

Monsieur le président de l'Association des maires de France, cher Jacques Péliissard, Monsieur le président de l'Assemblée des communautés de France, cher Marc Censi, Mon cher collègue Pierre Jarlier, Mesdames et Messieurs, Mes chers amis,

Permettez-moi de vous dire tout le plaisir qui est le mien d'être parmi vous aujourd'hui, à l'occasion du colloque intitulé « Communes, communautés : quelle mutualisation des services ? ».

D'emblée, je tiens à saluer très chaleureusement et très amicalement Monsieur le président de l'Association des maires de France, Jacques Péliissard, et Monsieur le président de l'Assemblée des communautés de France, Marc Censi.

Jacques Péliissard et Marc Censi sont deux présidents compétents, particulièrement dynamiques, qui défendent avec passion, force et conviction les intérêts des communes et des communautés de France.

Qu'ils en soient vivement remerciés.

Mesdames, Messieurs, je voudrais, en conclusion de vos travaux, vous dire quelques mots sur cette pratique vertueuse qu'est la mutualisation des services entre communes et communautés, fidèle à notre conception d'une intercommunalité source d'économie et respectueuse de l'autonomie des communes.

Un chiffre pour commencer : 91 % de nos communes ont désormais franchi le pas de l'intercommunalité !

C'est là un véritable motif de satisfaction pour le président du Sénat, assemblée parlementaire à part entière à laquelle la Constitution a confié une mission supplémentaire de représentant des collectivités territoriales.

Le Sénat a largement contribué au succès de cette « révolution intercommunale ». En effet, lors de l'examen de la loi Chevènement en 1999, le Sénat a tenu à rééquilibrer le texte, à l'origine davantage axé sur les zones urbaines que sur le monde rural.

Faire le choix de l'intercommunalité, c'est unir ses forces, c'est agir ensemble, c'est réaliser des projets collectifs par la mise en commun, par la mutualisation d'un ensemble de moyens.

– Mise en commun, en premier lieu, de moyens financiers. Tel est notamment l'objet de la taxe professionnelle unique (TPU) pour les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre les plus intégrés.

– Mise en commun, en deuxième lieu, des moyens matériels. En la matière, le principe qui régit tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités locales doit clairement s'appliquer aux relations entre communes et communautés.

– Des moyens financiers, des moyens matériels, et enfin, en troisième lieu, mise en commun des moyens humains.

Car nous le savons tous, il n'est pas d'ambition intercommunale qui puisse se réaliser sans hommes. Les intercommunalités doivent donc disposer des personnels nécessaires, c'est-à-dire des personnels suffisamment nombreux et qualifiés pour assumer toutes leurs responsabilités.

Mais un constat s'impose : le renforcement de l'intercommunalité s'est traduit par un recrutement massif de personnels dédiés, provoquant une inflation des dépenses de fonctionnement.

Or – c'est une évidence – l'intercommunalité ne peut se résumer, pour nos concitoyens, à une ligne de plus sur leur avis d'imposition et, encore moins, à un niveau supplémentaire d'administration locale ! À l'origine, nous avons conçu l'intercommunalité comme un outil au service du développement local, respectueux de l'identité des communes. Nous l'avons imaginé comme un facteur d'efficacité de l'action publique.

Si l'intercommunalité s'est révélée un formidable catalyseur de projets, force est de reconnaître qu'elle n'a pas permis de réaliser toutes les économies escomptées, en raison de l'existence de nombreux doublons.

Optimiser la gestion du capital humain et contenir la dépense locale constituent donc une « absolue nécessité ».

À l'évidence, la mutualisation, qui implique un effort de rationalisation dans l'organisation des services communaux et intercommunaux, participe à la réalisation de cet objectif. Nous devons donc l'encourager parce qu'elle constitue le mode d'organisation le plus vertueux.

Mais pour qu'elle devienne une réalité concrète dans l'ensemble des communautés, il est indispensable, au préalable, de répondre aux incertitudes existantes et aux inquiétudes soulevées.

– Incertitudes, d'abord – vous en avez débattu ce

matin –, en raison de l'insécurité juridique créée par le droit communautaire (les conventions de partage de services entre communes et communautés pouvant être assimilées à des marchés de services au regard du droit communautaire).

– Inquiétudes, ensuite, quant aux conséquences des partages de services sur l'organisation des communes et des communautés.

Quelles fonctions peuvent être exercées au seul niveau intercommunal ? À titre d'exemple, doit-on définir une stratégie intercommunale de gestion des ressources humaines ? Doit-on regrouper les directions financières des communes ?

Comme vous le savez, des choix opérés dépend aussi l'équilibre du couple « commune-communauté ». Un équilibre qui, je le rappelle, constitue tout à la fois le fondement et le moteur de notre intercommunalité.

Nous devons donc encourager la mutualisation des services, en veillant à ce que la mise en commun des moyens respecte pleinement l'autonomie des communes.

La mutualisation des services ne saurait avoir pour effet de placer les communes en situation de dépendance vis-à-vis de la communauté. Il est indispensable que les communes conservent leur capacité à agir.

J'estime qu'il n'est pas nécessaire de légiférer pour y parvenir. Il nous faut, en revanche, tenir compte de la diversité des situations.

Les communautés d'agglomération ne sont pas les communautés de communes, qui elles-mêmes ne forment pas une catégorie homogène.

Il convient donc de laisser un maximum de souplesse et de liberté aux communes et aux communautés, en leur offrant la possibilité de définir elles-mêmes les règles du jeu.

Voilà Mesdames et Messieurs ce que je souhaitais vous dire à propos de la mutualisation des services entre communes et communautés.

Mes chers amis, je tiens, en conclusion, à renouveler mes chaleureuses félicitations aux organisateurs de ce colloque.

Les débats qui ont rythmé cette journée contribueront, à n'en pas douter, à alimenter la réflexion sur l'avenir de l'intercommunalité.

Vous pouvez compter sur le Sénat, fidèle avocat des collectivités locales, pour relayer vos préoccupations et vos propositions.

Je vous remercie.

(1) Agence nationale pour la rénovation urbaine.

(2) Dotation globale d'équipement.

(3) Fonds de compensation de la TVA.

(4) Service public d'assainissement non collectif.

(5) Dotation de solidarité communautaire.

(6) Projet de renouvellement urbain.

## MAIRES ET PRÉSIDENTS DE COMMUNAUTÉS DE FRANCE

Organe officiel de l'Association des maires de France.

**Président** : Jacques Pélissard, député-maire de Lons-le-Saunier (Jura).

**Rédaction-administration** :

41, quai d'Orsay, 75343 Paris cedex 07.

Tél. 01 44 18 14 14.

Fax. 01 44 18 14 16.

www.amf.asso.fr

**Directeur de la publication** :

Nicolas Desforges.

## RÉDACTION

**Rédacteur en chef** : Antoine Blouet.

**Rédaction** : Dominique Brachet,

Martine Chéradame, Marie-Cécile

Georges, Nathalie Sebban.

**Fabrication** : Stéphane Camara.

**Secrétaire de rédaction** :

Samantha Rauch.

## ADMINISTRATION

**Éditeur** : Carine Collard.

**Publicité** : Bertrand Plisson, directeur,

Sandrine Berry, chef de publicité,

Virginie Terron, assistante,

PLC, 31, rue de La Rochefoucauld,

75009 Paris. Tél. 01 45 26 08 30.

Fax : 01 42 82 97 04.

**Diffusion** : Sophie Lasseron.

**Compogravure, impression** : Gibert-

Clarey SA, 51, rue Charles-Coulomb,

37170 Chambray-lès-Tours.

**Numéro de commission**

**paritaire** : 0311 G 84411.

**ISSN** : 1265-6917,

2<sup>e</sup> trimestre 2007.

Ce numéro a été tiré à

19 601 exemplaires.

Crédits photographiques :

couverture © D. R. ; p. 3 © Arnaud

Février ; couverture, p. 4 © Florence

Daudé.

# CONVENTION TYPE DE MISE À DISPOSITION DE SERVICES ENTRE UN ÉTABLISSEMENT PUBLIC DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE ET UNE COMMUNE MEMBRE

Sur le fondement de l'article L. 5211-4-1 II du Code général des collectivités territoriales

*[Éventuellement en préambule rappeler le contexte et exposer la situation]*

Entre

- **la commune [ou l'EPCI] :** .....

représenté(e) par le maire (ou le président) M .....,

autorisé par la délibération.....du conseil municipal (ou de l'organe délibérant de la structure) à contracter cette présente convention, d'une part,

- **l'EPCI [ou la commune] bénéficiaire :** .....

représenté(e) par le président (ou le maire) M .....

autorisé par la délibération..... de l'organe délibérant de la structure (ou du conseil municipal) à contracter cette présente convention, d'autre part,

Vu la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, notamment son article 166-I, codifié à l'article L. 5211-4-1 II du Code général des collectivités territoriales – ci-après CGCT – ;

Il est convenu ce qui suit

## Article 1<sup>er</sup> Objet de la convention

Dans le souci d'une bonne organisation des services, conformément à la loi n° 2004-809 du 13 août 2004, susvisée ;

.....

décide de mettre à disposition de .....  
une partie de ses services pour l'exercice de la (des) compétence(s) suivante(s) [ou pour la réalisation de missions ou d'opération se rattachant à la ou aux compétences suivantes] .....

comme figurant dans ses statuts (ou les délibérations relatives à l'intérêt communautaire).

À cet effet, en application de l'article L. 5211-4-1 II du CGCT précité, le président de l'EPCI [ou le maire] de la collectivité d'accueil des services adresse directement au(x) chef(s) du (ou des) service(s) ou parties de services susvisés toutes instructions nécessaires à l'exécution des tâches qu'il lui (ou leur) confie.

Il contrôle l'exécution de ces tâches. Il peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, lui (ou leur) donner délégation de signature pour l'exécution des tâches qu'il lui (ou leur) confie, en application de l'alinéa précédent.

## Article 2 Services mis à disposition

Par accord entre les parties, les services faisant l'objet d'une mise à disposition sont les suivants :

SERVICE(S)	PLACÉ(S) SOUS L'AUTORITÉ DU SUPÉRIEUR HIÉRARCHIQUE	AFFECTÉ(S) AUX TÂCHES SUIVANTES

### **Article 3** **Matériel mis à disposition**

Par accord entre les parties, le matériel mis à disposition est le suivant :

MATÉRIEL	AFFECTÉ AU SERVICE	DONT LA RESPONSABILITÉ EST CONFIEE À

Les modalités de participation aux dépenses d'entretien et de renouvellement sont les suivantes :

### **Article 4** **Personnel mis à disposition**

Les agents répartis par catégorie, relevant du ou des services [ou partie de service] mis à disposition de l'EPCI [ou de la commune] bénéficiaire sont au nombre de :

- ..... agents titulaires de catégorie A (préciser les cadres d'emploi d'appartenance, le nombre d'agents à temps complet, à temps non complet et à temps partiel) ;
- ..... agents titulaires de catégorie B (préciser les cadres d'emploi d'appartenance, le nombre d'agents à temps complet, à temps non complet et à temps partiel) ;
- ..... agents titulaires de catégorie C (préciser les cadres d'emploi d'appartenance, le nombre d'agents à temps complet, à temps non complet et à temps partiel) ;
- ..... agents non titulaires de droit public (préciser le nombre d'agents à temps complet, à temps non complet et à temps partiel) ;
- ..... agents contractuels de droit privé (préciser la nature des contrats : CES, CEC, CA, CAE ...).

Ces agents territoriaux affectés au sein des services [ou parties de services] mis à disposition conformément à l'article 2, et ci-dessus répartis par catégorie, sont de plein droit mis à la disposition de la partie bénéficiaire pour la durée de la présente convention.

Les agents concernés en seront individuellement informés.

Les quotités précisées pourront, en tant que de besoin, être modifiées d'un commun accord entre les parties, et ce en fonction de l'évolution des besoins respectifs constatés pour la commune et pour l'EPCI.

Le bénéficiaire de la présente convention fixe les conditions de travail des personnels précités mis à sa disposition. Il prend les décisions relatives aux congés annuels et en informe la commune ou l'établissement d'origine. En cas de pluralité de communes ou d'établissements d'accueil, la commune ou l'établissement d'origine prend les décisions relatives aux congés après accord des communes ou établissements d'accueil. En cas de désaccord des communes ou établissements d'accueil, la commune ou l'établissement d'origine fait sienne la décision de la commune ou de l'établissement d'accueil qui emploie le plus longtemps l'agent concerné. Si deux ou plusieurs communes ou établissements d'accueil emploient l'agent pour une durée identique, la décision de la commune ou de l'établissement d'origine s'impose aux communes ou établissements d'accueil.

L'administration d'origine délivre les autorisations de travail à temps partiel et autorise les congés de formation professionnelle ou pour formation syndicale après accord de l'administration d'accueil. Cette dernière assure les dépenses occasionnées par les formations autres que celles liées à la cotisation versée au CNFPT.

L'autorité de l'administration d'origine ayant pouvoir de nomination exerce le pouvoir disciplinaire. Elle peut être saisie par l'administration bénéficiaire de la mise à disposition.

Un rapport sur la manière de servir de l'agent mis à disposition est établi par son supérieur hiérarchique au sein de l'administration d'accueil. Ce rapport, assorti, le cas échéant pour les fonctionnaires, d'une proposition de notation est transmis à l'administration d'origine qui établit la notation.

L'agent mis à disposition continue à percevoir la rémunération correspondant à son grade ou à l'emploi qu'il occupe dans son administration d'origine.

### **Article 5** **Conditions de remboursement**

La partie bénéficiaire s'engage à rembourser à l'administration d'origine les charges de fonctionnement engendrées par la mise à disposition, à son profit, du (des) service(s) visés à l'article 2 de la présente convention, à hauteur de ..... % de la charge nette du coût de fonctionnement dudit service pour l'administration d'origine (commune ou EPCI), telle qu'elle apparaît dans le compte administratif de cette dernière (ou la comptabilité analytique de cette dernière).

Le montant du remboursement inclut les charges de personnel et frais assimilés (rémunérations, charges sociales, taxes, cotisations, frais médicaux, formation, missions), les charges en matériel divers et frais assimilés (moyens bureautiques et informatiques, véhicules...) ainsi que les charges afférentes aux locaux (charges courantes et charges afférentes aux fluides).

Les charges visées ci-dessus sont constatées après établissement du compte administratif de l'administration d'origine. Le remboursement effectué par la partie bénéficiaire de la mise à disposition des services fait l'objet d'un versement provisionnel trimestriel (ou semestriel...), dont le montant est fixé à 25 % (ou 50 %...) du montant annuel définitif de l'exercice antérieur, dès que celui-ci est connu.

Une régularisation intervient dans le mois (ou les deux mois...) suivant la date de l'adoption du compte administratif de l'administration d'origine.

### **Article 6** **Durée et date d'effet de la convention**

La présente convention est établie pour une durée de .....et entrera en vigueur dès le ..... Elle ne peut être reconduite que de façon expresse.

### **Article 7** **Juridiction compétente en cas de litige**

Les parties s'engagent à rechercher, en cas de litige sur l'interprétation ou sur l'application de la convention, toute voie amiable de règlement avant de soumettre tout différend à une instance juridictionnelle. En cas d'échec de voies amiables de résolution, tout contentieux portant sur l'interprétation ou sur l'application de cette convention devra être porté devant le tribunal administratif de ????????

### **Article 8** **Dispositif de suivi de l'application de la présente convention**

Un suivi contradictoire régulier de l'application de la présente convention est assuré par un comité de suivi (ou une commission ad hoc), composé(e), à parité, de .....représentants désignés par le conseil municipal de la commune de..... [ou nommés par le maire de la commune] et par le conseil communautaire de ..... [ou le comité syndical] de l'EPCI [ou nommés par le président de l'EPCI].

Ce tableau est transmis chaque semaine (ou mois, trimestre, semestre...) au(x) chef(s) du (des) service(s) mis à disposition, aux exécutifs respectifs de la commune et de l'EPCI ainsi qu'au comité de suivi. Le comité de suivi établit, selon une périodicité annuelle, un rapport succinct sur l'application de la présente convention.

Ce rapport est intégré, ou annexé, au rapport annuel d'activité de l'EPCI.....visé par l'article L. 5211-39 alinéa 1<sup>er</sup> du CGCT.

Fait à ....., le.....

Le maire,  
(cachet et signature)

Le président de l'EPCI,  
(cachet et signature)