



LE CADRE JURIDIQUE DE LA MUTUALISATION DES SERVICES
DU SCHEMA DE MUTUALISATION
AUX CONVENTIONS DE MISE EN OEUVRE

Septembre 2015



SOMMAIRE

Qu'est-ce que la mutualisation des services ? 4

1. Le contenu du schéma de mutualisation 7

- a. Ce que prévoient les textes 7
- b. La rédaction des deux volets du schéma de mutualisation..... 10
 - Le diagnostic territorial 10
 - Les modalités de mise en œuvre des pistes de mutualisation proposées dans le schéma 13

2. La mise en œuvre du schéma : l'élaboration des conventions de mutualisation 16

- a. La mise à disposition de services 18
- b. Le service commun 20
- c. Le groupement de commandes..... 22
- d. Le partage de biens 24
- e. La prestation de services 24
- f. L'entente..... 26

3. Les conséquences de la mutualisation des services sur le personnel 27

Propos introductifs

Qu'est-ce que la mutualisation des services ?

La mutualisation des services est une mise en commun des moyens humains entre communes et communauté. Toutefois, elle ne bénéficie d'aucune définition juridique précise.

Jusqu'à une jurisprudence récente, le droit français n'avait jamais eu recours à cette notion. Ni les articles L. 5211-4-1 et L. 5211-4-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), qui régissent les modalités de partage de services entre communes et communauté ne font référence à cette expression. Le juge y a eu recours, en 2011, à propos d'un contentieux opposant la commune d'Angoulême à l'un de ses agents (*CAA Bordeaux, 26 avril 2011, n°10BX01726*).

La mutualisation des services est apparue comme une nécessité dans un contexte de maîtrise de la dépense publique locale. La mutualisation par la mise à disposition de services était prévue initialement par la loi du 27 février 2002.

Cependant, ce texte imposait que le service concerné soit économiquement et fonctionnellement nécessaire à la mise en œuvre conjointe de compétences relevant tant de l'établissement public que des communes membres.

Le législateur a tenu par la loi du 13 août 2004 à simplifier ce cadre juridique en autorisant les mutualisations dans tous les cas où elles constituent une bonne organisation de services.

La loi de réforme du 16 décembre 2010 a profondément modifié le régime de la mutualisation des services entre communes et communautés.

L'ancien article L. 5211-4-1 du CGCT a été scindé en deux articles. La mutualisation revêt désormais deux modalités principales : la mise à disposition de services entre communes et communauté dans le cadre des compétences transférées à cette dernière (article L. 5211-4-1 du CGCT) et, la création de services communs qui peuvent être créés, à cette même échelle, en dehors de tout transfert de compétence (article L. 5211-4-2 du CGCT).

D'autres formes de mutualisation existent. Les prestations de services en sont la forme la moins intégrée : elles consistent en un service rendu par la communauté au bénéfice d'une ou plusieurs de ses communes membres, ou inversement.

Certains dispositifs de mutualisation ne concernent pas nécessairement le personnel des communes et des communautés, comme les groupements de commandes, le partage de matériels ou bien encore les ententes.

LES DIFFÉRENTS NIVEAUX D'INTÉGRATION DE LA MUTUALISATION AU SEIN DU BLOC LOCAL



Source : Etude AdCF/Mairie-conseils, *Panorama et enjeux de la mutualisation entre communes et communautés*, 2014

L'AdCF, l'ADGCF et Mairie-conseils ont publié en janvier 2015 un panorama des pratiques de mutualisation au sein du bloc local¹. Environ 73% des communautés ayant répondu à cette enquête déclarent avoir mutualisé au moins un de leurs services fonctionnels², que ce soit avec la ville-centre, plusieurs communes membres ou l'ensemble d'entre elles. La mutualisation de ces services supports est le plus souvent pratiquée en matière de systèmes d'information, de passation des marchés publics, de moyens généraux (GRH, Direction générale, finances) et de communication.

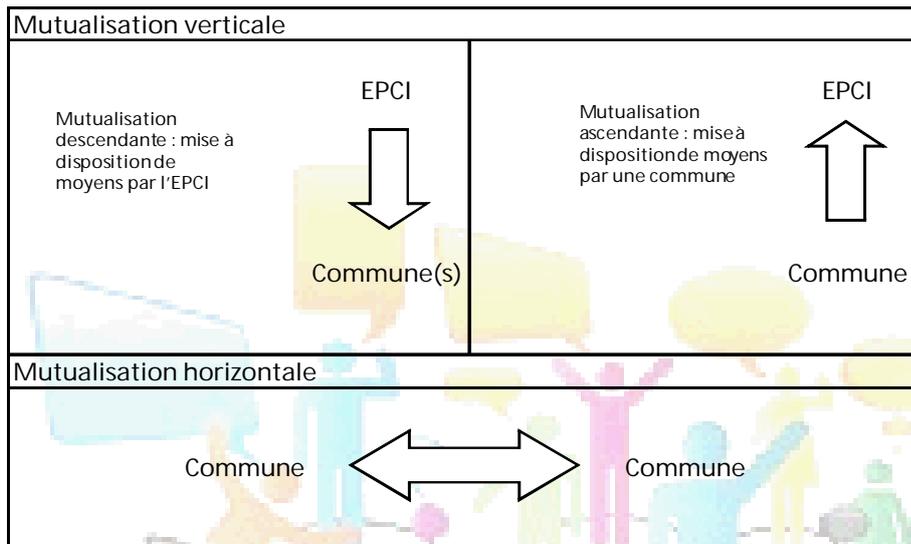
Le poids de la mutualisation entre communauté et ville-centre est encore prépondérant même si ce constat est de plus en plus à nuancer : 80% des communautés mutualisent un ou plusieurs de leurs services fonctionnels avec leur ville-centre, alors qu'elles sont un peu plus de 60% à étendre le périmètre de la mutualisation à plusieurs communes membres. Une moindre proportion de communautés a mutualisé au moins une partie de leurs services fonctionnels avec toutes leurs communes membres : cela représente 23% des groupements. Pour nuancer ces propos, il convient de préciser qu'en terme de nombre de services concernés le constat est sans appel : une communauté mutualise en moyenne 4,4 services supports avec la ville-centre, et seulement 1,7 services fonctionnels avec plusieurs communes.

¹ Cette étude se base sur des données obtenues à partir d'une enquête transmise à l'ensemble des communautés en mai 2014. En complément de cette approche quantitative, des entretiens ont été réalisés auprès d'un panel plus restreint de territoires permettant de disposer de retours d'expériences.

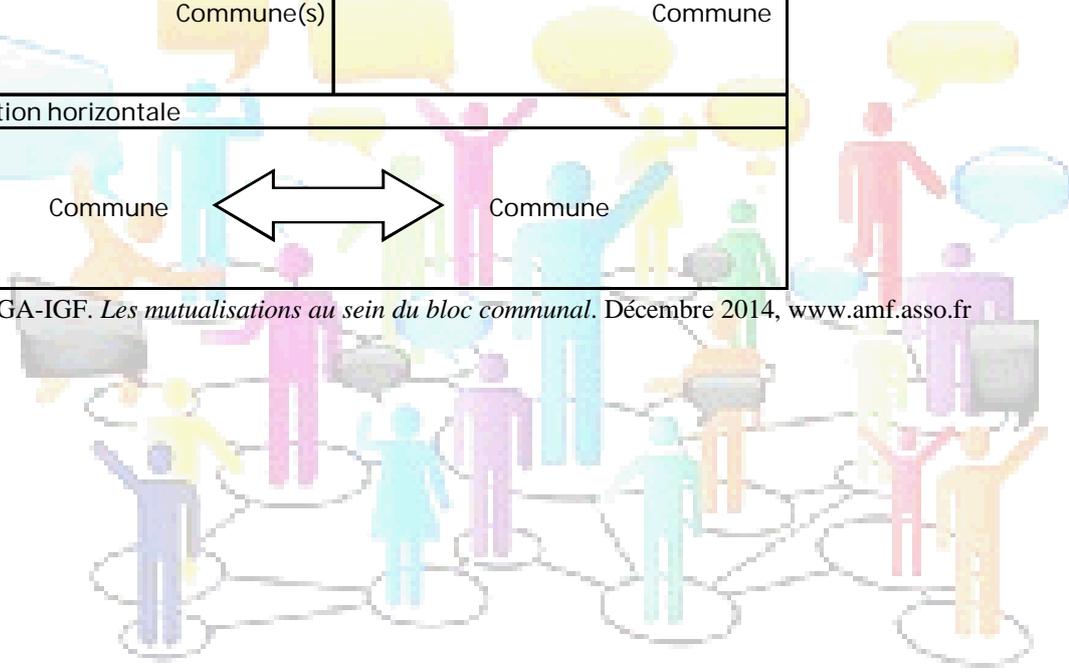
² « des services administratifs ou techniques concourant à l'exercice des compétences des collectivités intéressées sans être directement rattachés à ces compétences » au sens de l'article L 5111-1-1 du CGCT

En ce qui concerne les services opérationnels, il ressort d'une autre enquête menée par l'IGA et l'IGF en septembre 2014 que :

- 57 % des communes pratiquent des mutualisations descendantes (de l'EPCI vers la commune), contre 13% qui opèrent des mutualisations ascendantes (communes vers l'EPCI).
- 93 % des mutualisations ascendantes et 53 % des mutualisations descendantes concernent les services opérationnels (action sociale, espaces verts, déchets, assainissement, développement économique, activités péri-scolaires, voirie, crèches et garderies, culture...).



Source : IGA-IGF. *Les mutualisations au sein du bloc communal*. Décembre 2014, www.amf.asso.fr



1. Le contenu du schéma de mutualisation

a. Ce que prévoient les textes

Forte préoccupation des élus mais également des gestionnaires RH, la mutualisation des services est un outil visant à optimiser et rationaliser l'organisation des collectivités du bloc local. Ce mode d'organisation interroge tant les ressources humaines des communautés que celles des communes, voire des syndicats et autres satellites dans certains territoires. Afin d'accélérer et de conforter ce mouvement, la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 prévoit l'élaboration de rapport relatif aux mutualisations de services entre communes et communauté et en fait l'un des objectifs de ce mandat.

- Quel contenu ?

L'article L. 5211-39-1 du CGCT précise assez peu le contenu de ces rapports. Il dispose que le rapport doit comporter un schéma de mutualisation à mettre en œuvre pendant la durée du mandat.

Toujours au terme de cet article, « le projet de schéma prévoit notamment l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et des communes concernées et sur leurs dépenses de fonctionnement ». On peut déduire de ces dispositions que le rapport doit comporter deux volets :

- un volet « état des lieux » qui servira notamment de base pour calculer l'impact de la mutualisation sur les effectifs du bloc local et sur leurs dépenses de personnels. Il pourra concerner tant les effectifs que les mutualisations (formelles ou non) actuelles ;
- un volet « prospectif » visant à définir des pistes de mutualisation à mettre en œuvre au cours du mandat et à définir leurs impacts financiers.



Article L. 5211-39-1 du CGCT

« Afin d'assurer une meilleure organisation des services, dans l'année qui suit chaque renouvellement général des conseils municipaux, le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre établit un rapport relatif aux mutualisations de services entre les services de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et ceux des communes membres. Ce rapport comporte un projet de schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat. Le projet de schéma prévoit notamment l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et des communes concernées et sur leurs dépenses de fonctionnement.

Le rapport est transmis pour avis à chacun des conseils municipaux des communes membres. Le conseil municipal de chaque commune dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer. A défaut de délibération dans ce délai, son avis est réputé favorable.

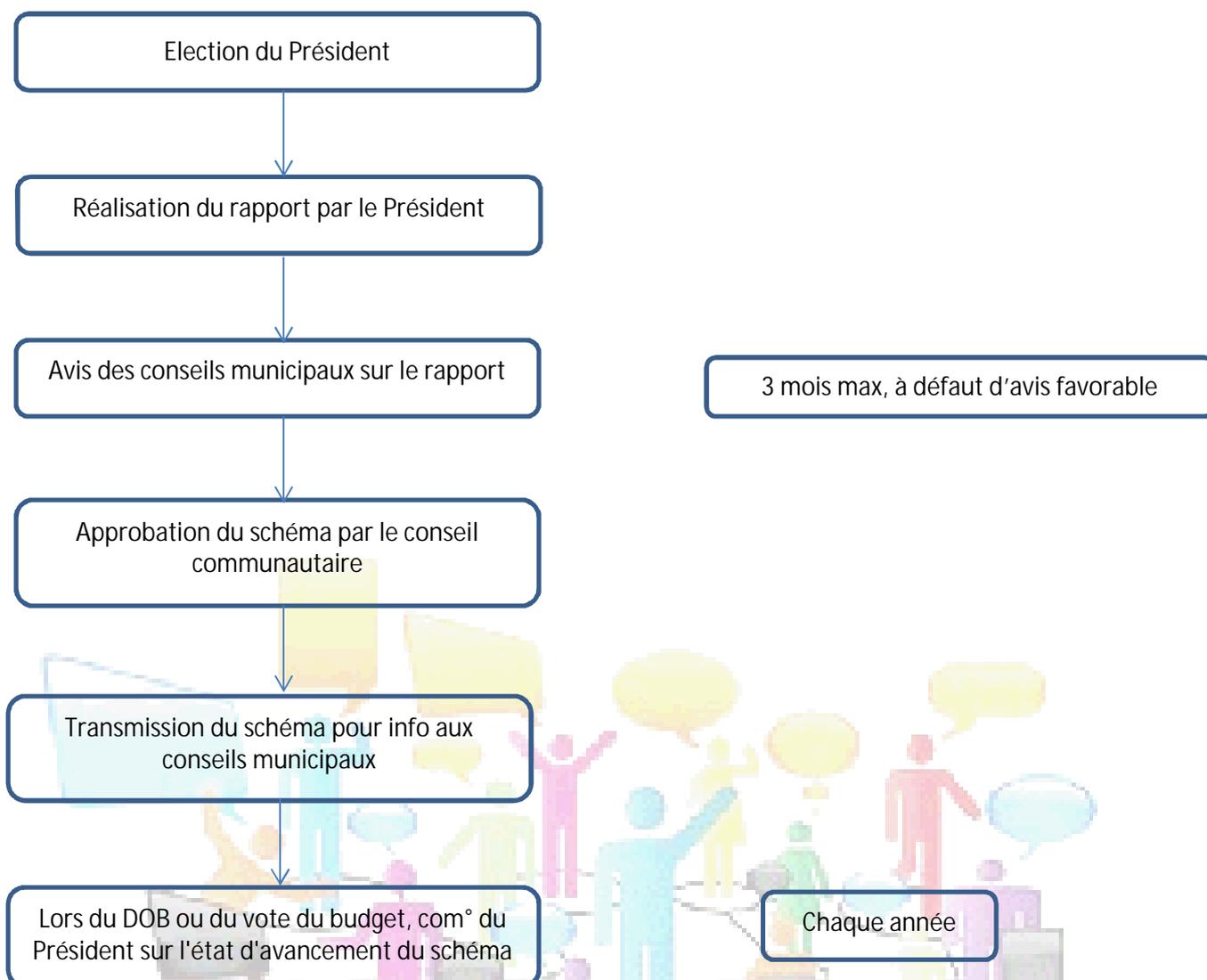
Le projet de schéma est approuvé par délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Le schéma de mutualisation est adressé à chacun des conseils municipaux des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale.

Chaque année, lors du débat d'orientation budgétaire ou, à défaut, lors du vote du budget, l'avancement du schéma de mutualisation fait l'objet d'une communication du président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre à son organe délibérant. »

- Quelle procédure ?

Le président doit prendre l'initiative de réaliser le rapport et de le soumettre pour avis (simple) aux conseils municipaux, au plus tard le 1^{er} octobre 2015. Dans un second temps, conformément au schéma ci-après, le conseil communautaire sera seul compétent pour approuver le schéma de mutualisation, avant le 31 décembre 2015.



Plusieurs méthodologies sont possibles pour élaborer et mettre en œuvre le schéma de mutualisation. Il convient de définir des plans d'actions en lien avec la réalité territoriale.

Ainsi, le schéma doit être articulé avec :

- Le projet de territoire afin notamment d'en faciliter la réalisation et de permettre une adhésion large des communes au programme de mutualisation
- Le pacte fiscal et financier la mutualisation étant une des manifestations de la solidarité intercommunale.

Si aucune méthodologie n'est généralisable à l'ensemble des territoires, des étapes clés sont communes à de nombreux projets. En règle générale, l'élaboration d'un schéma de mutualisation se déroule sur une période de 12 à 18 mois.

- Le dialogue social

Les textes n'obligent pas à consulter les instances paritaires de l'intercommunalité ni des communes membres. Toutefois, il semble approprié de recueillir leur avis, compte tenu de la nature du projet et des conséquences que sa mise en œuvre peut avoir pour les personnels.

Le dialogue social est indispensable à la conduite du changement. Il convient d'avoir avec les représentants du personnel, au niveau des instances ou bien dans des réunions plus informelles, un dialogue constant pour expliquer, informer et mettre en œuvre les conditions de travail qui permettront de réussir les mutualisations envisagées.

Par ailleurs, la communication tant interne qu'externe favorisera la transparence : elle s'adressera tout d'abord aux agents soit lors de réunions collectives soit lors d'entretiens individuels ; elle sera également effectuée à destination des élus communautaires et communaux mais aussi en direction des usagers.

Différents outils peuvent être envisagés : courriers, lettre d'information, journal interne, intranet, extranet, journal de la communauté, site web, adresse email dédiée, FAQ, instauration de réunions spécifiques « mutualisation » (petits déjeuners avec les agents)... pour permettre la plus large information possible.

b. La rédaction des deux volets du schéma de mutualisation

Le diagnostic territorial

Il s'agit de reprendre l'état des mutualisations existantes et plus largement des coopérations locales déjà engagées, ainsi que le résultat du travail d'identification des fonctions ou services qui pourraient faire l'objet d'une mutualisation des services.

Ainsi, le diagnostic peut faire état :

- § Des compétences et services respectifs des communes et de l'EPCI
- § des principales ressources dont dispose le territoire (financières, matérielles ou en termes de services...)
- § de l'évaluation des moyens disponibles au regard d'éventuelles mutualisations
- § des éventuelles mutualisations existant sur le territoire.

Le diagnostic peut être réalisé en interne ou avec l'appui d'une structure extérieure (*modèle de cahier des charges pour le lancement d'une consultation en annexe 5*).

• Les effectifs

Dans une démarche de mutualisation, dans un contexte de maîtrise des dépenses budgétaires, l'analyse des évolutions et des besoins de personnel, l'optimisation des organisations, le redéploiement des postes et la mobilité professionnelle des agents deviennent des enjeux majeurs.

L'objectif d'une cartographie est d'identifier les emplois d'une collectivité et d'en établir un référentiel dans la perspective d'une politique globale de gestion des ressources humaines.

Concernant les effectifs de la communauté et des communes membres, l'état des lieux général peut être complété par une analyse des personnels des services fonctionnels et des agents mutualisés ou au contraire dans les plus grandes communautés, le recensement peut se concentrer sur les services fonctionnels.

Les données recensées permettent de présenter pour chacun des agents permanents :

- le statut
- la situation juridique des agents non titulaires et des emplois aidés
- le sexe
- la date de naissance
- le grade
- le temps de travail
- le service d'affectation
- l'intitulé de l'activité et du poste
- les fonctions d'encadrement exercées
- les autres fonctions
- les diplômes détenus.

Bien que souvent considéré comme un recensement d'intentions, le schéma de mutualisation est précédé d'un diagnostic territorial plus ou moins avancé.

Les cartographies réalisées dans certaines intercommunalités peuvent également mettre en évidence des éléments particuliers tels que des focus sur les effectifs déjà mutualisés, les agents des services polyvalents en milieu rural, la gestion des âges, les formations suivies, les rémunérations...

Sont souvent mis en évidence les lacunes organisationnelles au sein de chacune des communes et plus spécifiquement des communes ayant le plus de personnels et définies, le cas échéant, les redondances entre les différentes collectivités étudiées.

Par ailleurs, est déterminée la part des agents en fonction de leur affectation sur les services au niveau des communes et de l'intercommunalité.

L'analyse organisationnelle (étude de l'organigramme, des missions et compétences, recueil et analyses des procédures existantes, des outils managériaux, du document unique, du règlement intérieur, cotation des postes, recueil, auprès de l'autorité territoriale de chacune des collectivités concernées, de la vision stratégique et des perspectives en matière d'évolution de ses services et des compétences exercées) ainsi que l'état des lieux relatif aux moyens humains permettront de dresser une cartographie des métiers exercés.

Concernant l'organigramme de la communauté, l'analyse sera faite au regard de la croissance de ses effectifs et de ses compétences. Il s'agira de mettre en avant les axes d'amélioration possibles au regard de l'actuelle organisation et proposer les ajustements nécessaires à périmètre constant une fois les orientations du schéma arrêtées.

• les moyens matériels et financiers

La présentation des moyens matériels peut reprendre les éléments suivants :

- parc technique : engins et matériels de travaux, petits matériels d'entretiens : nature, location, amortissement, vétusté, taux d'utilisation...
- parc informatique : parc informatique et logiciels, logiciels spécialisés : nombre de postes, renouvellement, nombre de licences, compatibilité et mise en réseau...
- patrimoine : bâtiments publics : nature (bureaux, locaux associatifs, logements, salles des sports, plateaux sportifs, campings...), taux d'occupation, niveau et programme d'entretien, mise aux normes, projets d'investissement...

Pour les prestations techniques, il est opportun de recenser et de classer par communes les types d'interventions techniques mises en œuvre ainsi que les prestations externalisées.

L'état des lieux des moyens matériels doit également distinguer :

- ce qui pourrait être partagé dans le cadre du projet de territoire
- ce qui pourrait être partagé dans le cadre des mutualisations comme par exemple les moyens informatiques ou patrimoniaux.

Doivent figurer au diagnostic aussi certains éléments financiers :

- l'équilibre financier de chaque collectivité territoriale
- l'étude des charges de personnel
- les modalités actuelles de remboursement des mises à dispositions.

Le diagnostic fera l'objet d'une présentation a minima devant le bureau communautaire mais aussi plus largement devant les instances de concertation mises en place pour élaborer des pistes de mutualisation et les communes membres.

La mise en œuvre d'instances de concertation pour identifier les besoins de mutualisation

Il convient d'aboutir à un panorama complet de ce qui pourrait être mutualisé.

Il s'agit d'identifier en amont ce qui n'est pas mutualisable ainsi que le degré d'adhésion de chacun des acteurs.

Des instances de concertation permettant, d'une part, d'animer le débat politique entre les élus des communes et l'intercommunalité et, d'autre part, de nourrir le travail technique d'identification des services qui pourraient être mutualisés, et des leviers et freins à lever, doivent être mises en place.

Par ailleurs, une réunion de la Conférence des maires doit être envisagée en complément d'une information de l'assemblée communautaire.

Parallèlement, une rencontre du réseau des directeurs généraux de service et des secrétaires de mairie pourra être programmée.

Les comités techniques ou groupes de travail associant les cadres des communes et de l'intercommunalité échangent notamment autour des thématiques suivantes :

- la mutualisation et le projet de territoire
- les services fonctionnels mutualisés : opportunités, risques, leviers ou freins
- la mutualisation et la gouvernance politique et administrative
- la mutualisation et les services de proximité ou services à la population
- les enjeux juridiques, financiers, managériaux ou RH attachés au futur programme de mutualisation.

Ces groupes peuvent également être mixtes et regrouper élus et DGS et/ou secrétaires de mairie.

Chaque comité doit avant chaque réunion définir des objectifs précis et formaliser ses décisions par la rédaction de procès-verbaux.

La réflexion portera principalement sur l'évolution du périmètre de l'EPCI, le projet de territoire, le niveau de service attendu, les compétences qui doivent être transférées ou mutualisées, les services qui doivent être communs ou rester communaux, les orientations managériales et budgétaires.

Il convient d'associer le plus en amont possible les communes afin que l'adhésion au projet soit plus grande.

Par ailleurs, doivent être sensibilisés les représentants du personnel du bloc local sur les grands objectifs, la méthode et le calendrier de travail.

Des communications peuvent également être réalisées à destination des agents.

Un questionnaire à destination des élus et des personnels pourra être réalisé par les comités techniques ou groupes de travail et diffusé aux communes membres (Annexes 3 et 4).

Le questionnement reviendra sur :

- la perception de l'intercommunalité
- la question de l'extension des périmètres
- le bilan des mutualisations existantes
- les services à développer et à mutualiser.

Les modalités de mise en œuvre des pistes de mutualisation proposées dans le schéma

La rédaction de l'article L. 5211-39-1 précité est suffisamment souple pour permettre à chaque territoire de déterminer librement les services mutualisés, la liste des collectivités concernées, le cadre juridique retenu, la temporalité de la mise en œuvre du schéma, etc.

En dehors du coefficient de mutualisation prévu par la loi dite « MAPTAM » qui n'entrera probablement pas en vigueur sous sa forme actuelle, aucune sanction ne pourra être infligée à un territoire en fonction du contenu de son schéma de mutualisation³. L'idée d'une certaine

³ En dehors du cas de modalités de remboursement que les élus souhaiteraient voir apparaître dès le schéma de mutualisation et qui doivent obéir à un cadre juridique relativement strict.

souplesse dans la mise en œuvre des mutualisations, l'adhésion des communes aux services mutualisés et les outils juridiques retenus devra être privilégiée.

En fonction de l'état d'avancement des négociations et des pratiques antérieures de mutualisation au sein du bloc local, la seconde partie du schéma de mutualisation pourra également livrer le mode opératoire selon lequel les pistes de mutualisation contenues dans le schéma seront mises en œuvre :

- concertation avec les communes ;
- dialogue avec les personnels ;
- préfiguration technique des services communs ou mutualisés ;
- identification, acquisition, transfert et déploiement des matériels communs ;
- création effective des services ;
- transfert des agents...

Dans ce cas, la construction du plan d'actions s'articule autour de quatre temps successifs :

- l'examen de faisabilité des projets de mutualisation qui sont envisagés : il s'agit de confronter les idées définies dans les comités techniques et politiques à la réalité des moyens humains et financiers et de vérifier que les contraintes juridiques et techniques n'entravent pas la réalisation du projet.

- les arbitrages politiques : c'est l'intercommunalité qui porte le projet de schéma de mutualisation des services.

Les arbitrages pourront être rendus par l'exécutif, à partir du diagnostic et de l'examen de faisabilité, de préférence après échange avec l'ensemble des maires, ou une partie d'entre eux selon les formes de gouvernance politique définies en amont. Les arbitrages portent à la fois sur l'ampleur des mutualisations et le calendrier.

- la réflexion sur la mobilisation des moyens matériels et humains nécessaires à la mutualisation : il convient de mesurer précisément le volume des emplois occupés sur les différentes fonctions après mutualisation compte tenu de l'organisation et du niveau de service qui seraient adoptés et les conséquences des mutualisations pour les personnels et les organisations. Doivent être examinées les questions ayant trait aux conditions d'emploi, de statut et de rémunération des personnels (lieux de travail, rémunération, autorité hiérarchique, matériels utilisés, temps de travail, régime de congé...)

- la mise en œuvre cadencée des mutualisations : il importe d'organiser le travail de rapprochement des pratiques professionnelles d'équipes ou de personnels issus de collectivités différentes (recensement des procédures de travail, des outils utilisés ...) et de prévoir les modalités selon lesquelles les services qui seront mutualisés sur le mandat s'organiseront pour adopter une organisation et des processus de travail communs.

Les grandes rubriques d'un schéma de mutualisation

L'architecture du schéma pourra être construite à partir des rubriques suivantes (*cf annexe 6*):

- le cadre légal et réglementaire
- un préambule qui reprend les grandes étapes de l'histoire de l'intercommunalité et les axes principaux du projet de territoire pour le mandat. Le préambule peut utilement rappeler la méthode d'élaboration du schéma et le calendrier de mise en œuvre
- la présentation de la communauté et du territoire
- les principaux éléments du diagnostic qui a été établi
- les objectifs recherchés à travers ce schéma
- le plan d'actions qui livrera un échéancier prévisionnel des services ou fonctions qui feront l'objet d'une mutualisation sur la durée du mandat
- les différentes formes juridiques de mutualisations envisagées (mises à disposition, partage des moyens matériels, prestations de services entre communes et communauté, groupement de commandes...)
- les conséquences pour les personnels : il s'agira de rappeler les garanties statutaires prévues par la loi et, le cas échéant, les garanties supplémentaires résultant du dialogue social (congés, temps de travail, action sociale...). Il s'agit aussi de préciser les modalités de transfert ou de mise à disposition des agents et les conséquences éventuelles sur les effectifs des communes et de l'intercommunalité
- les conséquences sur les dépenses de fonctionnement au sein du bloc local, c'est-à-dire les économies potentielles associées au processus de mutualisation et les coûts des mises à disposition notamment.
Des annexes techniques sur les conséquences pour le personnel et les finances peuvent venir documenter plus précisément le propos du rapport de présentation.
- les modalités de pilotage et le suivi du projet
La partie évaluation du schéma doit comprendre les éléments suivants : le pilotage et le cadrage ainsi que les étapes et les outils de l'évaluation
La dernière partie du schéma doit également prévoir les modes de révision du schéma (aspects organisationnels et procéduraux) ainsi que la remise en cause anticipée et le renouvellement des conventions.

2. La mise en œuvre du schéma : l'élaboration des conventions de mutualisation

Le code général des collectivités territoriales ne comporte pas de définition juridique des mutualisations. Au-delà du transfert de compétences des communes vers les EPCI, les mutualisations peuvent prendre plusieurs formes différentes :

- un partenaire met ses moyens au service des autres (mise à disposition de services ou d'équipements)
- une action est effectuée de manière coordonnée par deux ou plusieurs partenaires (groupement de commandes)
- un partenaire confie à un autre le soin de réaliser une mission pour lui (prestation de service)
- un des partenaires crée en son sein un service commun qui intervient pour toutes les autres collectivités.

La présente partie a pour vocation de présenter les spécificités juridiques propres à chacun de ces types de mises en commun de personnels. En complément, une annexe propose une liste de conventions-types.



Présentation détaillée des principaux outils de mutualisation

	Objet	2 communes ou plus	un EPCI à FP et toutes ses communes	un EPCI à FP et certaines de ses communes	2 EPCI à FP ou plus	un EPCI à FP et syndicat ou EP	d'autres acteurs du bloc communal
Mise à disposition individuelle (art. 61 à 63 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984)	Mise à disposition d'un agent d'une entité au profit d'une autre organisation	X	X	X	X	X	X
Mise à disposition de service au sein d'un EPCI (art. L. 5211-4-1 et L. 5215-30)	Mise à disposition ascendante ou descendante (dans le cadre de transferts de compétences et sous certaines conditions)	-	X	X	-	-	-
Mise à disposition de service d'un syndicat mixte (art. L. 5721-9)	Mise à disposition ascendante ou descendante de service	-	-	-	-	X	X
Service commun (art. L. 5211-4-2)	Constitution d'un service commun au sein de l'EPCI pour effectuer certaines missions (en dehors des transferts de compétence)	-	X	X	-	-	-
Mise en commun de moyens (art. L. 5211-4-3)	Acquisition de biens par l'EPCI à FP qui les partage avec ses communes	-	X	X	-	-	-
Création ou gestion d'équipements ou de services (art. L. 5214-16-1, L. 5215-27 et L. 5216-7-1)	Un partenaire confie à un autre la création ou la gestion d'équipements ou de services	-	X	X	-	-	-
Délégation de compétence (art. L. 1111-8)	Une entité délègue à une autre des compétences qui sont exercées par cette dernière au nom et pour le compte de l'entité délégante.	-	X	X	-	-	-
Prestation de service (art. L. 5111-1)	Conventions ayant pour objet la réalisation de prestations de services	-	-	-	X	X	X
Entente (art. L. 5221-1 et L. 5221-2)	Convention ayant pour objet de traiter d'objets d'utilité communale ou intercommunale intéressant tous les participants (et compris dans leurs attributions) Possibilité d'entreprendre ou de conserver à frais communs des ouvrages ou des institutions d'utilité commune.	X	-	-	-	-	-
Groupement de commandes (art. 8 du code des marchés publics)	Marché public partagé	X	X	X	X	X	X

Source : IGA-IGF. *Les mutualisations au sein du bloc communal*. Septembre 2014, www.amf.asso.fr

a. La mise à disposition de services

La mise à disposition de services recouvre deux possibilités :

• La mutualisation ascendante de services des communes vers les communautés

L'article L. 5211-4-1 du CGCT pose le principe général selon lequel tout transfert de compétences des communes vers un EPCI entraîne le transfert du service chargé de sa mise en œuvre. La règle du transfert obligatoire et concomitant des services nécessaires à l'exercice des compétences transférées est posée.

Toutefois, le transfert n'est automatique que s'il s'agit d'une compétence transférée dans sa totalité. Dans le cas d'un transfert partiel de la compétence (définition d'un intérêt communautaire ou compétence facultative), les communes qui le souhaitent peuvent déroger à cette règle générale en conservant certains de leurs services qui peuvent, ensuite, être mis à disposition de l'EPCI par voie de convention (mutualisation ascendante).

• La mutualisation descendante par laquelle un groupement peut mettre à la disposition d'une ou plusieurs de ses communes membres, pour l'exercice de leurs compétences⁴, un ou plusieurs de ses services. Cette mise à disposition doit présenter un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services.

Les deux types de mises à disposition sont régis par des règles communes :

- consultation préalable des comités techniques⁵ ;
- établissement d'une convention prévoyant notamment les modalités de remboursement des charges par le bénéficiaire de la mise à disposition.

La convention doit également définir les modalités de mise en œuvre la mutualisation, en déterminant les missions respectives des communes et de la communauté.

Dans les cas de mutualisation ascendante, le nouvel article L. 5111-7 du CGCT, créé par la loi dite « MAPTAM », impose à l'employeur d'organiser une négociation sur l'action sociale au sein de leur comité technique, si le service compte au moins 50 agents.

Les agents sont placés pour l'exercice de leurs fonctions sous l'autorité fonctionnelle du maire lorsqu'ils exercent leurs missions pour le compte de la commune (art. L. 5211-4-1 du CGCT).

⁴ Les services doivent être liés aux compétences qui ont été transférées à la communauté et ne peuvent pas concerner des services fonctionnels.

⁵ Bien qu'il ne soit pas expressément prévu, l'avis de la commission administrative paritaire sera nécessaire si la situation individuelle du fonctionnaire concerné est impactée par la mise à disposition (modification du niveau des fonctions, du lieu de travail...) - art. 30 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984.

Les modalités de remboursement dans le cadre d'une mise à disposition

Dans le cadre des mises à disposition de services ascendantes et descendantes, le CGCT prévoit que la convention conclue entre la communauté et la ou les communes concernées « prévoit notamment les conditions de remboursement par la commune ou l'établissement public bénéficiaire de la mise à disposition des frais de fonctionnement du service ».

Les modalités de ce remboursement ont été fixées par le décret n°2011-515 du 10 mai 2011 (article D. 5211-16 du CGCT). Ce texte prévoit que le remboursement des frais occasionnés lors des partages de services s'effectue sur la base d'un « coût unitaire de fonctionnement multiplié par le nombre d'unités de fonctionnement ». La détermination du coût est effectuée par la collectivité ayant mis à disposition ledit service.

Selon l'article D. 5211-16 du CGCT, le coût unitaire intègre :

- les charges de personnel (régime indemnitaire compris) ;
- les fournitures (électricité, fournitures de bureau et informatiques, etc.) ;
- le coût de renouvellement des biens (un logiciel informatique par exemple en matière de ressources humaines) ;
- les contrats de services rattachés (maintenance, etc.),

à l'exclusion de toute autre dépense non strictement liée au fonctionnement du service.

Le coût unitaire est calculé à partir des dépenses des derniers comptes administratifs, actualisées des modifications prévisibles des conditions d'exercice de l'activité au vu du budget primitif de l'année.

Ainsi, une communauté qui souhaiterait mettre en place un nouveau service et le mutualiser directement avec ses communes membres, ne serait pas déficitaire, puisque le compte administratif n'est qu'un des éléments à prendre en considération. Des dépenses à venir, prévues dans le budget primitif, peuvent être incluses dans le coût unitaire.

Dans un souci de transparence, le décret n°2011-515 du 10 mai 2011 prévoit que « le coût unitaire est porté à la connaissance des bénéficiaires de la mise à disposition de services, chaque année, avant la date d'adoption du budget.

Pour l'année de signature de la convention, le coût unitaire est porté à la connaissance des bénéficiaires de la mise à disposition de services dans un délai de trois mois à compter de la signature de la convention ».

Un état annuel d'utilisation des services par chaque collectivité doit être établi et indiquer la liste des recours au service, convertis en unités de fonctionnement.

Le remboursement s'effectue selon une périodicité fixée par la convention (dans la limite d'une année).

b. Le service commun

L'article L. 5211-4-2 du CGCT, dispose qu'« en dehors des compétences transférées, un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et une ou plusieurs de ses communes membres peuvent se doter de services communs ».

Les services communs peuvent être chargés de l'exercice de missions opérationnelles ou fonctionnelles, à l'exception des missions confiées à titre obligatoire aux centres de gestion.

Des incertitudes existent quant à la définition des missions opérationnelles. L'AdCF a saisi la Direction générale des collectivités locales (DGCL) de ces incertitudes. Cette dernière a élaboré la réponse suivante en date du 9 avril 2014 :

« La notion de mission « opérationnelle » est imprécise et peut renvoyer potentiellement à l'exercice de compétences transférées à l'EPCI ou à l'exercice de compétences communales qui auraient pu utilement être transférées volontairement à l'EPCI. Elle présente à ce titre un risque de contournement de l'intégration communautaire. Le premier alinéa de l'article L. 5211-4-2 du CGCT qui régit les services communs, est toutefois sans ambiguïté sur le premier point puisqu'il indique que les services communs sont créés « en dehors des compétences transférées ». S'agissant de la liste des missions, elle doit être interprétée comme n'étant pas exhaustive. On peut considérer, par exemple, que l'article distingue les missions opérationnelles, non définies, des missions fonctionnelles qui sont, elles limitativement énumérées. Ainsi les services de communication, de cabinet, et d'entretien des bâtiments ou du parc automobile peuvent faire l'objet de services communs, non pas en tant que missions fonctionnelles mais en tant que missions opérationnelles (...) ».

Dès lors qu'elle n'est pas directement rattachée à une compétence transférée, toute mission qui n'est pas énumérée au titre des missions fonctionnelles peut être considérée comme une mission opérationnelle et faire l'objet d'un service commun à ce titre.

Le service commun est géré par l'EPCI auprès duquel il est rattaché. A titre dérogatoire, le conseil communautaire peut choisir une commune membre pour gérer ledit service.

La situation des agents

En fonction de la mission réalisée, le personnel des services communs est placé sous l'autorité fonctionnelle du maire ou sous celle du président de l'EPCI.

Agents exerçant les fonctions en totalité au sein du service mis en commun

Les fonctionnaires et agents non titulaires qui remplissent en totalité leurs fonctions dans un service ou une partie de service mis en commun sont transférés de plein droit à l'EPCI, après avis de la commission administrative paritaire.

D'un point de vue statutaire, le transfert constitue une mobilité de plein droit du personnel, prononcée par l'autorité territoriale de l'EPCI d'accueil (transfert de plein droit et automatique • nouvel établissement). En pratique, il lui revient dans un souci de bonne gestion, d'établir un nouvel arrêté ou un avenant au contrat constatant le transfert de l'agent dans le respect de ses conditions de statut et d'emploi antérieures.

Le régime indemnitaire antérieur des agents est conservé de droit s'ils y ont intérêt, c'est-à-dire s'il est plus avantageux. Les avantages collectivement acquis sont également maintenus, à titre individuel.

Ces éléments devront figurer dans la délibération de l'EPCI relative au régime indemnitaire. Toutefois, par la suite, l'EPCI d'accueil pourra à nouveau se prononcer dans ces domaines et mettre en œuvre un nouveau régime indemnitaire (*Article L. 5211-4-2 du CGCT ; article 111 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984, CAA Versailles, 19 février 2009, n°07VE01097*).

Agents exerçant partiellement leurs fonctions au sein du service mis en commun

L'article 72 de la loi dite « NOTRe » prévoit que les agents municipaux n'exerçant pas la totalité de leurs fonctions dans un service commun sont de plein droit mis à disposition du groupement, pour le temps de travail consacré au service commun.

Les étapes de constitution d'un service commun

La mise en commun de services prend la forme d'une convention qui fixe l'objet de la mutualisation, son périmètre, les moyens humains et matériels mutualisés ainsi que les modalités de remboursement des charges de mutualisation (cf. annexe 1).

Dans tous les cas, la convention doit être adoptée par l'assemblée délibérante de la commune et de l'EPCI.

Les comités techniques compétents de l'EPCI et des communes ou CIAS concernés doivent être saisis pour avis au préalable sur la convention et ses annexes.

Dans cette optique, un document de synthèse précise le contexte de la mise à disposition, les objectifs et les conséquences de cette mise à disposition sur l'organisation des services et les personnels. Pour le cas des services communs, la loi du 27 janvier 2014 a introduit l'obligation de réaliser une fiche d'impact des services communs qui sont envisagés pour mesurer les incidences sur l'organisation et sur les conditions de travail (cf. annexe 2).

La délibération soumise au conseil reprend les éléments de contexte et précise l'intérêt pour la commune et pour l'EPCI de recourir à cette forme de coopération. La délibération vise l'avis des comités techniques. Le projet de convention est annexé à la délibération. Il précise le nombre de fonctionnaires et d'agents non titulaires transférés.

En cas de pluralité de communes recourant à un service commun ou mutualisé depuis l'EPCI, il doit y avoir autant de conventions que de communes concernées.

La convention doit être signée par le maire de la commune et le président de l'EPCI. Elle est transmise aux services préfectoraux du contrôle de légalité et fait l'objet des mesures habituelles de publicité.

Les fonctionnaires et agents non titulaires remplissant en totalité leurs fonctions dans un service ou une partie de service mis en commun sont transférés de plein droit, après avis de la CAP ou de la CCP, à l'EPCI ou à la commune chargée du service commun (cf. supra).

c. Le groupement de commandes

Les groupements de commandes, qui ne nécessitent pas la création d'une nouvelle personnalité morale, permettent aux acheteurs publics de coordonner et de regrouper leurs achats pour réaliser des économies d'échelle et aussi choisir le ou les mêmes prestataires. Ils peuvent concerner tous les types de marchés.

Les seuils à prendre en compte sont ceux applicables aux marchés et accords cadres des collectivités territoriales.

L'un pouvoir adjudicateur doit être désigné comme coordonnateur du groupement. Son rôle varie suivant le contenu de la convention constitutive du groupement⁶.

Le code des marchés publics impose la création d'une commission d'appel d'offres (CAO), sauf si celle du coordonnateur est désignée comme commission du groupement, ou lorsque le groupement n'a vocation qu'à passer un marché à procédure adaptée ; dans ce dernier cas, les modalités d'attribution du marché devront être précisées dans la convention constitutive du groupement.

Les avantages de cette procédure sont nombreux :

- le cas échéant, cette mise en commun de la consultation peut conduire à réaliser des économies d'échelle quant à la prestation ;
- le groupement de commandes permet de simplifier les procédures administratives de marché avec l'expertise et l'accompagnement d'une commune ou de la communauté ;
- le groupement de commandes constitue également une expérience intéressante de mutualisation et d'échanges (mise en réseau entre les responsables des différentes structures, échanges de bonnes pratiques, etc.).

Le choix de la procédure de consultation

Dans le cas d'un groupement de commandes, le montant à prendre en considération pour le choix de la procédure est le montant total de l'ensemble des prestations à effectuer pour tous les établissements membres du groupement.

⁶ A titre d'exemple, pour ce qui concerne le suivi de l'exécution du marché, les membres du groupement définissent au préalable dans la convention s'ils le confient ou non au coordonnateur. Si cette mission lui est confiée, le coordonnateur est l'unique interlocuteur du titulaire du marché. Il procède alors au suivi, à la réception et au règlement du marché. Le remboursement par les autres collectivités membres s'opère selon les conditions stipulées dans la convention.

Contenu de la convention de groupement de commandes

Cette convention est conclue en application de l'article 8 du code des marchés publics.

Au terme de cette convention, il peut être décidé les modalités suivantes :

- un marché global est conclu pour tous les établissements participants ;
- ou un marché est signé par commune ou par EPCI.

La convention reprend les éléments suivants :

- la composition du groupement ;
- son objet ;
- les modalités de fonctionnement du groupement et notamment le rôle du coordonnateur ;
- la désignation de la commission d'appel d'offres ;
- les clauses financières ;
- la durée de validité de la convention.

Principales étapes du groupement

Constitution d'un groupe de travail (comité de pilotage)

- recollement par le coordonnateur des informations relatives à chaque commune ou établissement.
- mise en place de la procédure de consultation
- définition et mise au point du contenu du cahier des charges (pièces de la consultation, procédures administrative, mise au point du cahier des charges techniques)

Délibérations de chaque commune ou établissement

- accord pour la constitution du groupement ;
- la désignation du coordonnateur de groupement et de ses missions ;
- la détermination du besoin de la collectivité ;
- l'approbation du cahier des charges du marché et du contenu de la convention de groupement de commandes ;
- la participation financière de la collectivité ;
- l'élection des représentants de la collectivité au sein de la CAO du groupement
- autorisation donnée au président/maire pour signer la convention constitutive du groupement.

Lancement de la consultation

- avis d'appel public à la concurrence
- réception des plis
- analyse des candidatures
- audition des candidats
- choix du candidat
- information des candidats non retenus et avis d'attribution
- signature de ou des actes d'engagement avec le candidat retenu

Exécution de la prestation auprès de chaque commune ou établissement et suivi par le coordonnateur, en fonction du contenu de la convention

d. Le partage de biens

La loi du 16 décembre 2010 a introduit la possibilité de « mise en commun de moyens » entre une communauté et ses communes membres codifiée à l'article L. 5211-4-3 du CGCT.

Ainsi, la communauté peut disposer de biens meubles ou immeubles qu'elle pourra partager avec ses communes membres, sous sa responsabilité. Le CGCT prévoit que ce partage doit faire l'objet de l'adoption d'un règlement qui précise les conditions, notamment financières, de la mise à disposition des biens.

Cette mutualisation de moyens permet, en particulier, une utilisation commune de matériels ou de biens immobiliers, dans le cas de compétences partagées, telles que la voirie, les ordures ménagères ou les services aux habitants, ou en dehors d'un transfert de compétences.

Le règlement de mise à disposition doit comporter les éléments suivants :

- la description des biens et matériels mis à disposition ;
- les modalités de partage et d'utilisation des biens ;
- les conditions d'entretien ;
- les modalités financières de la mise à disposition ;
- la nécessité de produire une attestation d'assurance pour chaque commune souhaitant bénéficier de la mise à disposition.

e. La prestation de services

La « prestation de service », utilisée dans le cadre de l'intercommunalité, recouvre :

- soit, lorsque l'EPCI en est le bénéficiaire, le recours à une autre personne morale (par exemple, une commune membre) afin que cette dernière lui fournisse un service en vue de faciliter l'exercice de ses compétences. Le service ainsi visé peut consister notamment en la création ou la gestion d'équipements ou de services (y compris dans les communautés de communes depuis l'adoption de la loi « NOTRe »).
- soit, lorsqu'il est prestataire, l'action d'un EPCI intervenant non pas en son nom propre, mais pour le compte d'une autre personne morale (communes membres, autres EPCI, autres collectivités territoriales...).

L'intervention des EPCI pour le compte de leurs communes membres, en dehors du cadre des compétences fonctionnelles qui leur ont été transférées, constitue une dérogation au principe de spécialité fonctionnelle. De même, l'intervention des EPCI en dehors de leur périmètre dans le cadre d'une prestation de service constitue une dérogation à la spécialité territoriale.

L'article L 5211-56 du CGCT a pour objet de clarifier les modalités d'inscription budgétaire des dépenses et recettes liées à la réalisation de prestations de services. Il ne peut être analysé comme une habilitation générale des EPCI à réaliser de telles prestations ou opérations.

Conditions de réalisation d'une prestation de service par un EPCI

Conformément au principe de spécialité, un EPCI ne peut réaliser des prestations de services pour le compte d'autrui que s'il est expressément habilité à le faire.

La loi a progressivement attribué aux différentes catégories d'EPCI à fiscalité propre une habilitation générale en matière de prestations de services⁷.

Par ailleurs, cette habilitation législative ne peut être mise en œuvre qu'au moyen d'une convention. Celle-ci doit être préalable à l'action et doit déterminer notamment les relations financières des co-contractants.

Les prestations, qui constituent des opérations réalisées au nom et pour le compte de tiers, ne doivent pas être financées par la communauté. Afin d'individualiser les recettes et les dépenses liées aux prestations de service que sont susceptibles de réaliser les EPCI, l'article L 5211-56 du CGCT a prévu deux mécanismes :

- lorsque la prestation consiste à rendre un service, les dépenses et les recettes liées à cette activité doivent être individualisées dans un budget annexe ;
- lorsque la prestation consiste à réaliser des travaux, le texte prévoit qu'elle est « retracée budgétairement et comptablement comme opération sous mandat ».

Article L. 5211-56 du CGCT

« Sans préjudice des dispositions propres aux métropoles, aux communautés urbaines et aux communautés d'agglomération, lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale assure une prestation de services pour le compte d'une collectivité, d'un autre établissement public de coopération intercommunale ou d'un syndicat mixte, les dépenses afférentes sont retracées dans un budget annexe au budget visé aux articles L. 5212-18 à L. 5212-21, L. 5214-23, ou L. 5216-8 selon le cas. Les recettes du budget annexe comprennent le produit des redevances ou taxes correspondant au service assuré et les contributions de la collectivité ou de l'établissement au bénéfice duquel la prestation est assurée.

Ces dispositions ne s'appliquent pas à la réalisation d'un investissement pour le compte d'une collectivité ou d'un autre établissement public de coopération intercommunale, qui est retracée budgétairement et comptablement comme opération sous mandat. Dans ce cas, l'établissement public de coopération intercommunale qui assure la réalisation simultanée d'investissements de même nature pour le compte de plusieurs collectivités ou établissements publics de coopération intercommunale peut passer un seul marché public. »

⁷ Article L. 5215-27 du CGCT pour les communautés urbaines, article L. 5216-6 pour les communautés d'agglomération et article L. 5214-16-1 pour les communautés de communes.

f. L'entente

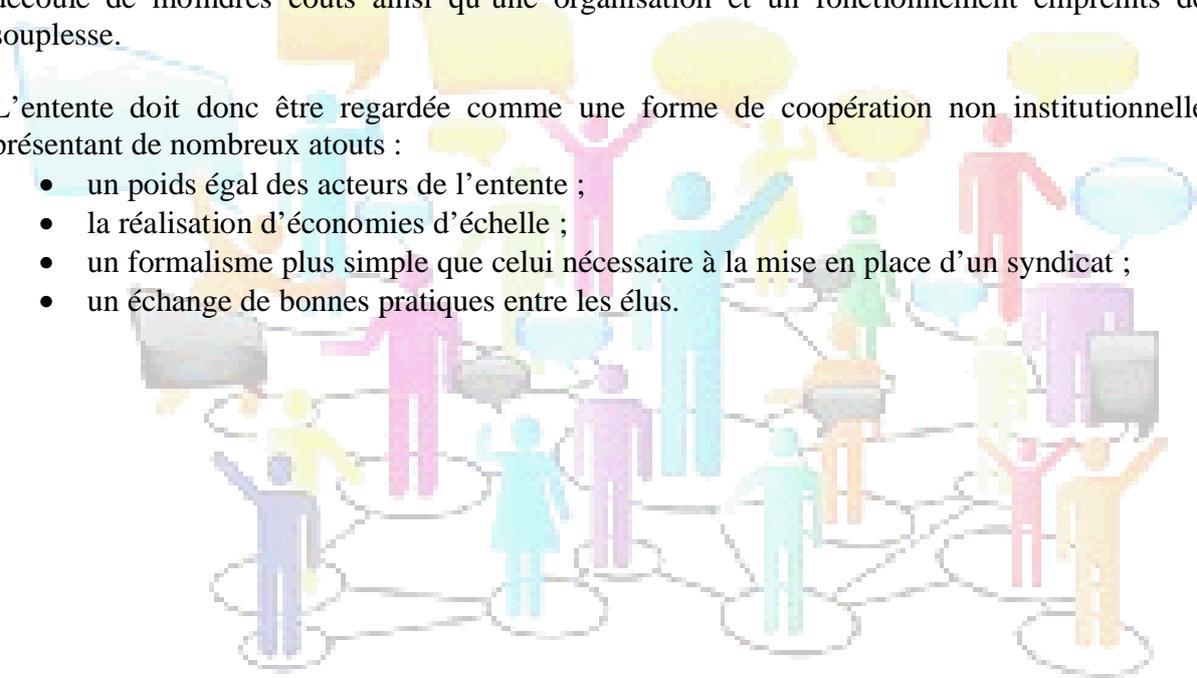
Les ententes font partie des premières formes de coopération intercommunale mises en œuvre dès la loi du 5 avril 1884. Les articles L. 5221-1 et L. 5221-2 du CGCT prévoient que les communes, les EPCI et les syndicats mixtes peuvent instaurer entre eux des ententes afin de porter des projets relatifs à des questions d'utilité communale ou intercommunale compris dans leurs attributions dont le régime est défini par.

Ainsi, en ce qui concerne son objet, l'entente doit porter sur des questions d'utilité communale ou intercommunale compris dans les attributions de chacun des signataires. Sous cette seule réserve, l'objet d'une entente peut être large. Par exemple, une entente peut être constituée pour la gestion technique d'une station d'épuration ou encore les études préalables à la création d'un projet éolien.

La signature d'une convention entre conseils municipaux, organes délibérants d'EPCI ou de syndicats mixtes suffit à formaliser une entente. Ce type de coopération entre personnes publiques se singularise par l'absence de création d'une personne publique nouvelle. Il en découle de moindres coûts ainsi qu'une organisation et un fonctionnement empreints de souplesse.

L'entente doit donc être regardée comme une forme de coopération non institutionnelle présentant de nombreux atouts :

- un poids égal des acteurs de l'entente ;
- la réalisation d'économies d'échelle ;
- un formalisme plus simple que celui nécessaire à la mise en place d'un syndicat ;
- un échange de bonnes pratiques entre les élus.



3. Les conséquences de la mutualisation des services sur le personnel

L'organisation des mutualisations suppose une attention particulière à porter aux questions liées au devenir des personnels.

La mutualisation entraîne potentiellement des avancées non négligeables dont :

- Le décloisonnement des services
- L'élargissement des missions et des responsabilités des agents
- Une réflexion et un débat sur les conditions de travail et plus particulièrement les temps de travail, les rémunérations et les avantages sociaux
- Un gain en professionnalisation sur certains métiers
- L'avancement de dossiers avec le développement d'une nouvelle culture autour du « travailler ensemble ».

Toutefois, les difficultés de la mutualisation sont multiples. Soumise à deux autorités distinctes, les agents provenant d'origines variées, l'administration mutualisée requiert des espaces de régulation et des actions visant à faire émerger cette culture commune.

Les obstacles portent principalement sur :

- L'inquiétude des équipes
- L'attachement à la collectivité d'origine
- L'absence de culture commune
- La double tutelle et les problèmes liés à la responsabilité hiérarchique
- La coexistence de procédures différentes
- Le besoin d'affinités relationnelles.

En cas de mutualisation, se posent principalement les questions suivantes :

à Concernant les personnels municipaux transférés vers le nouvel établissement :

- ⇒ quels personnels ? quelles compétences ? selon quelles modalités ?
- ⇒ quelles pratiques managériales d'accompagnement des transferts visant à permettre la continuité du service public et à limiter les conflits par l'adhésion des personnels aux principes du transfert ?

à Concernant la mutation définitive des anciens personnels communaux :

- ⇒ quelles conséquences sur les compétences et l'organisation du travail des personnels ?
- ⇒ comment se recomposent les domaines d'intervention, les activités et les pratiques professionnelles jusque-là exclusivement inscrites dans un cadre communal ?
- ⇒ quels effets sur l'exercice et la valeur des métiers ?
- ⇒ comment impliquer et favoriser l'intégration des personnels dans la nouvelle structure ?
- ⇒ quelles nouvelles méthodes de management dans le cadre de l'EPCI ?

La mutualisation et les transferts de personnel associés posent différents problèmes managériaux :

§ *la stratification des collectivités en culture de métier*

Chaque catégorie de métiers est porteuse d'une logique propre et les rapprochements s'avèrent parfois compliqués.

Les agents précédemment affectés dans les communes de petite taille ont une inquiétude supplémentaire face à la perspective d'un transfert vers une communauté d'agglomération. Nombreux sont ceux qui, notamment dans les services techniques, anticipent une réduction de leur spectre d'activités professionnelles.

En effet, dans le cadre de services communaux souvent de petite taille avec des effectifs relativement réduits, leurs missions sont diverses et exigent fréquemment une certaine polyvalence professionnelle. Au sein de la communauté, la constitution de services de taille importante, fortement hiérarchisés et structurés sur des familles de métiers les inquiètent plus que ceux qui, issus des grandes villes, connaissent déjà ce type d'organisation du travail.

§ *l'organisation de la vie au travail fruit d'accords locaux*

Des négociations locales plus ou moins formalisées fixent les conditions de travail des agents. Ainsi, dans certaines collectivités, des protocoles signés avec les organisations syndicales complètent les droits prévus par les textes notamment sur le temps de travail, les régimes indemnitaires, l'action sociale, l'exercice du droit syndical...

Les principales sources d'inquiétude des agents concernent la perte de salaire ou d'avantages acquis (primes, congés...), le lieu d'embauche et l'organisation du travail.

Force est de constater (cf étude CNFPT/AdCF/FNCDG sur la dimension RH de l'élaboration et la mise en œuvre des schémas de mutualisation) que les situations professionnelles de nombreux agents n'ont pas toujours été radicalement modifiées. Cette situation résulte pour l'essentiel de ce que les responsables administratifs et politiques de ces mutations organisationnelles se sont attachés à réduire au maximum les conséquences des mutualisations sur les pratiques professionnelles, de façon à assurer dans les meilleures conditions la continuité du service public local et à limiter les espaces potentiels de conflits.

Les Directeurs généraux de service des intercommunalités ont développé des stratégies managériales qui tendent souvent à privilégier le maintien des avantages individuellement ou collectivement acquis.

Toutefois, il peut subsister des différences importantes entre les agents d'un même service, selon leur ancienneté et la politique sociale de leur commune d'origine.

Ces inégalités peuvent générer de nouvelles sources de tensions.

Concernant les régimes indemnitaires, le souci majeur des directions générales et des directions des ressources humaines communautaires est de trouver le moyen de limiter la coexistence de multiples pratiques au sein de la communauté ce qui, au-delà de la complexité de gestion suscitée, va inévitablement poser des problèmes d'équité de traitement à moyen terme.

Deux attitudes ont été observées:

- la volonté d'être attractif en proposant un régime indemnitaire communautaire harmonisé, souvent plus avantageux, et, le cas échéant, d'autres avantages sociaux tels qu'un 13ème mois, des journées de RTT...

- le maintien à titre individuel des avantages acquis antérieurement

Il s'agit d'un traitement au cas par cas des diverses situations sans harmonisation collective, au moins dans un premier temps. Ainsi peuvent coexister au sein de l'EPCI plusieurs régimes indemnitaires et niveaux de primes.

Au-delà du point principal que constitue la question du régime indemnitaire des agents transférés qui est globalement traitée dans la négociation, reste la question du temps de travail des agents.

Le législateur avait laissé un grand vide sur ces questions. Et comme les situations de temps de travail peuvent être très disparates d'une commune à l'autre, ce sujet constitue parfois un véritable casse-tête pour les directions des ressources humaines communautaires.

Tout autant que celle du régime indemnitaire, bien que moins sensible pour les agents, cette question pose un problème de même nature : l'équité de traitement des agents d'un même EPCI.

En matière de rémunération, la loi MAPTAM est intervenue dans le sens du maintien des droits précédents.

L'article L 5211-4-2 du CGCT prévoit dorénavant que les agents exerçant leurs missions dans un service commun « *conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable ainsi que, à titre individuel, les avantages acquis en application du troisième alinéa de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984* ».

En cas de création d'un service commun, les agents d'un même service pourront donc bénéficier de régimes indemnitaires différents. Dans la pratique, cela peut conduire à des difficultés managériales importantes.

Par ailleurs, jusqu'à présent, le maintien des avantages dont pouvaient bénéficier les agents municipaux en matière d'action sociale pouvaient être supprimés s'ils étaient transférés à la communauté (*QE n°27323, JOAN du 15 juillet 2008, p. 6072, déposée par Marie-Jo Zimmermann, réponse publiée au JOAN du 16 septembre 2008, p. 8053*). L'article 69 de la loi MAPTAM a inséré un article L 5111-7 au sein du CGCT qui prévoit, dans les cas de mutualisation ascendante, l'organisation d'une négociation sur l'action sociale au sein du comité technique, si le service compte au moins 50 agents.

Cet article prévoit également le versement éventuel, par la collectivité d'accueil, d'une indemnité de mobilité aux agents concernés par un transfert.

Aucune disposition du CGCT ne fait état du maintien pour les agents des règles relatives au temps de travail : horaires, durée du travail et régime RTT, autorisations spéciales d'absence, modalités de gestion du compte-épargne-temps. Or, les collectivités ont souvent des règlements différents (jours de congés supplémentaires et protocole d'accord RTT notamment).

Dans la pratique, les transferts de personnel, la constitution de services communs et les mises à disposition de services aboutissent à faire coexister autant de régimes de temps de travail que de communes ayant transféré ou mis à disposition du personnel. Cette situation aboutit à une forte complexité de gestion quotidienne des services.

Dans tous les cas, ce sont des démarches centrées sur la communication et la mobilisation qui doivent être privilégiées, afin d'expliquer les évolutions à venir, de rassurer les agents, notamment sur leur situation individuelle, voire de susciter l'adhésion.

La qualité du dialogue social est essentielle pour que la GRH devienne moteur du changement.

Il faut expliquer, concerter et négocier pour enrichir la prise de décision et s'assurer que les mesures envisagées soient bien comprises.

Ainsi, dans le cadre d'une démarche de mutualisation, l'implication le plus en amont possible des représentants du personnel est une des conditions de l'appropriation du dispositif. Il ne suffit pas de présenter uniquement le plan d'actions ; les partenaires sociaux doivent être associés dès la phase de préparation et tout au long de la démarche.

La relation mutualisation/dialogue social est rendue d'autant plus nécessaire par les principaux enjeux identifiés aujourd'hui en matière d'évolution dans la fonction publique : évolution des métiers, prise en compte des compétences, cohésion sociale ...

Par ailleurs, la place qu'occupent les partenaires sociaux dans la politique RH a évolué notamment depuis l'entrée en vigueur de la loi du 5 juillet 2010.

La question de la mise en relation entre les métiers et les grades dans la détermination des besoins futurs est, par exemple, loin d'être neutre et le point de vue des organisations syndicales a vocation à enrichir la réflexion.

Il convient également d'associer au maximum les agents au processus de mutualisation afin, d'une part, de leur offrir des garanties en termes de discussion (notamment par l'intermédiaire des organisations syndicales) et, d'autre part, d'éviter toute difficulté ultérieure en évoquant de façon transparente l'ensemble des modes de gestion entre la communauté et ses communes membres.

D'une façon générale, la consultation des personnels permet de démystifier la mutualisation en l'expliquant clairement à l'ensemble des personnels.

La démarche de mutualisation peut également être réalisée en collaboration avec le Centre de gestion qui dispose d'une expérience reconnue dans le domaine de la gestion des ressources humaines et peut accompagner notamment :

- l'instauration ou l'évolution des régimes indemnitaires (*cf annexe 7*)
- l'élaboration de fiches de poste (*cf annexe 8*)
- la mise en œuvre des entretiens d'évaluation (*cf annexe 9*)
- la gestion de la pénibilité et de l'inaptitude physique (*cf annexe 10*).

ANNEXES

Annexe n°1 : Modèles de conventions de mise à disposition

Annexe n°2 : Modèle d'étude d'impact pour la création d'un service commun

Annexe n°3 : Questionnaire d'entretien à destination des élus

Annexe n°4 : Questionnaire d'entretien à destination des agents

Annexe n°5 : Cahier des charges type pour faire appel à un cabinet extérieur

Annexe n°6 : Modèle de rapport et de schéma de mutualisation

Annexe n°7 : Guide d'instauration ou d'évolution du régime indemnitaire

Annexe n°8 : Guide d'élaboration de la fiche de poste

Annexe n° 9 : Guide de mise en œuvre de l'entretien d'évaluation

Annexe n° 10 : Guide de la gestion du reclassement et de l'inaptitude professionnelle...

