



---

## Mutualisation des services entre communes et communautés :

### Contexte et enjeux juridiques

---

*L'Assemblée des communautés de France (AdCF) et l'Association des maires de France (AMF) organisent le 27 mars 2007 au Sénat un colloque sur la mutualisation des services entre communes et communautés. Ce colloque réunira plus de 200 élus et directeurs des groupements intercommunaux. A cette occasion, cette note technique destinée aux adhérents de l'AdCF rappelle le contexte dans lequel cette problématique a progressivement investi les débats sur l'avenir de l'intercommunalité, et souligne les spécificités des conventions de mise à disposition entre communes et communauté au moment où la Commission européenne demande au gouvernement français (dans le cadre d'une mise en demeure) de justifier leur mise à l'écart des règles de marchés publics.*

#### Introduction

Nouvel enjeu pour l'intercommunalité, la création de services communs permet aux communes et aux communautés de mutualiser leurs ressources humaines affectées à un service, à une compétence, voire à l'intégralité de l'administration locale.

Source potentielle d'économies d'échelle et d'efficacité de l'action publique locale, la mutualisation des services apparaît aujourd'hui comme une pratique vertueuse dans laquelle de plus en plus de communautés s'inscrivent. **D'après l'enquête de l'AdCF conduite en 2006 auprès des présidents de communautés (896 réponses), 40% des communautés se déclaraient engagées, à des degrés divers, dans des conventions de partage de services ; 28% étaient en cours de réflexion à ce sujet.**

Mais si ce sujet de la mutualisation des services est aujourd'hui à l'agenda, il convient de rappeler que les dispositions législatives facilitant l'organisation de ces « services partagés » ne sont intervenues que récemment et demeurent toujours empreintes d'une relative complexité.

La mutualisation des services s'inscrit dans le cadre d'une réflexion globale sur la répartition des besoins en fonction des partages de compétences entre communauté et communes membres. Elle présuppose la mise en place de modes de gestion nouveaux entre collectivités, notamment managériaux et financiers. Par ailleurs, si l'objectif de la mutualisation est très souvent partagé, sa mise en œuvre effective peut se heurter à des difficultés de toute nature qu'il convient de connaître et maîtriser.

**Comment mettre en place des services partagés ? Quelle nouvelle organisation des services ? Comment évaluer leurs coûts de fonctionnement ?**

Par ailleurs, les exigences communautaires de libre concurrence font peser un risque juridique sur les conventions de partages de services ou la mise en place d'une gestion unifiée.

**Comment distinguer ces dispositifs conventionnels des marchés de prestations de services ? A quelles conditions ? Comment leur assurer la plus grande sécurité juridique tant au regard du droit national qu'européen ?**

Le colloque commun AdCF-AMF du 27 mars sera l'occasion de faire le point sur ces différentes questions et sur leurs évolutions possibles, tant au regard du droit français que du droit communautaire.

\*\*\*\*\*

## **1. La mutualisation des services : un thème d'actualité**

Dans le contexte des débats nourris consacrés à la maîtrise des dépenses publiques et de polémiques sur la croissance des effectifs des collectivités locales, un certain nombre de critiques ont été adressées à la coopération intercommunale, jugée à ce jour insuffisamment productrice d'économies d'échelles. De nombreux rapports publics (Mariton, Cour des Comptes, Dallier, Richard...) ont notamment estimé que la croissance rapide des effectifs communautaires ne s'est pas traduite à ce jour par une décélération suffisante des créations de postes dans les communes. Ces différents rapports préconisent d'encourager, voire d'imposer, une plus grande mutualisation des moyens humains entre les deux composantes du « *bloc communes-communauté* ».

### **Une volonté d'accroître les économies d'échelles**

En 2005, dans son rapport public sur *L'intercommunalité en France*, la Cour des comptes constatait :

- que les communautés ont été parfois conduites à recruter du personnel propre pour pallier au refus exprimé par des agents communaux d'être transférés (avant la loi « Démocratie de proximité » intervenue en février 2002),
- que les transferts d'agents se sont souvent opérés au prix d'une unification « par le haut » des régimes statutaires et des régimes indemnitaires,
- que les communautés ont parfois choisi de se doter de services fonctionnels afin de disposer d'une autonomie d'action réelle.

Ces observations ont conduit la Cour à mettre en exergue les risques financiers imputables à un niveau déjà élevé de charges, à l'existence de chevauchements de compétences et au déficit d'économies d'échelle probantes.

Tout en confirmant les « surcoûts » que ces pratiques peuvent susciter lors de la phase de constitution des communautés, il importe de noter qu'ils correspondent le plus souvent à une étape provisoire, préalable à une plus grande rationalisation des organigrammes, à une réduction des doublons entre communes et communautés, et à la réalisation progressive d'économies d'échelles à travers l'exercice intercommunal des compétences.

La Cour, elle même, reconnaît d'ailleurs que « *de nombreuses conventions de mutualisation récentes semblent toutefois répondre à un souci de bonne organisation des services et de mutualisation dans une recherche des synergies et des complémentarités entre l'EPCI et la ville centre.* »

Dans le sillon tracé par les magistrats financiers, la multitude des rapports précédemment cités est venue nourrir les débats sur la mutualisation des services. Ainsi, après une première étape de libéralisation législative est intervenue une période d'incitation à laquelle succèdent désormais des vellétés de « primes » voire d'obligation à la mutualisation pour les communautés, et cela en l'espace de moins de trois années.

### ***Les propositions figurant dans les récents rapports publics***

« Pour favoriser des économies d'échelle et renforcer la cohérence de l'action publique locale, les EPCI devraient explorer avec les communes membres les possibilités de mutualisation des services, à leur niveau, ouvertes par l'article L 5211-4-1 II du code général des collectivités territoriales, modifié par la loi du 13 août 2004. Les collectivités concernées devraient engager sans attendre la révision des conventions de mise à disposition de personnel encore en vigueur. » **Rapport de la Cour des comptes, « L'intercommunalité en France », novembre 2005 :**

« Encourager l'unité des services entre EPCI et ville-centre »

**Proposition n°11 du rapport de la commission d'enquête parlementaire sur l'évolution de la fiscalité locale (rapport Mariton), juillet 2005.**

« Introduire dans le calcul de la DGF des EPCI à fiscalité propre un nouveau critère appelé le « coefficient d'intégration fonctionnelle » mesurant le degré de mutualisation des services entre l'EPCI et ses communes membres. Cette proposition n'est que l'amorce d'une réforme plus drastique que souhaite votre rapporteur et qui est énoncée tout de suite après ».

« Créer les conditions favorables à la mutualisation des services entre commune-centre et EPCI sur le modèle de Mulhouse. Il s'agit de faire progressivement entrer dans les moeurs intercommunales un mode de gestion plus économe des deniers publics. »

**Propositions n°10 et n°11 du rapport de Philippe Dallier, Observatoire de la décentralisation du Sénat, 2006**

« Pour les EPCI, rendre obligatoire à échéance de cinq ans la mise en œuvre d'un plan de rationalisation des structures administratives communales et intercommunales permettant de dégager des économies d'échelle à compétences constantes. Le calcul de la dotation globale de fonctionnement des EPCI et de leurs communes membres tiendra compte de cette rationalisation. Rendre publics les gains en coût et en qualité de services résultant de cette réorganisation. »

**Proposition n°5 du rapport de M. Pierre Richard, « Solidarité et performance. Les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales », décembre 2006.**

## **2. La mutualisation des services : une pratique vertueuse nécessitant une sécurisation juridique totale**

Après avoir conjointement œuvré à l'aménagement d'un cadre juridique propice aux pratiques de mutualisation, l'Assemblée des communautés de France (AdCF) et l'Association des maires de France (AMF) ont souhaité unir leurs efforts :

- pour accompagner et valoriser les initiatives des mutualisation engagés entre communautés et communes,
- pour prémunir les communes et communautés de tout risque de requalification juridique de cette forme de relation contractuelle entre communes et communauté.

### **Une amélioration législative récente, attendue et reconnue**

Dans sa « Charte d'Amiens des communautés », en 2004, l'AdCF avait souligné l'enjeu de la mutualisation communes-communautés et appelé au développement des pratiques de services partagés pour une plus forte efficacité de l'action publique locale.

Gage d'efficacité et d'économie, la mutualisation des services communaux et communautaires peut, en effet, être un outil efficace pour éviter les dédoublements de services mais aussi pour doter le territoire d'une expertise spécifique partagée (bureau d'étude, analyse financière, spécialiste des marchés publics...) qu'aucune collectivité (commune ou communauté) ne pourrait employer seule à plein temps.

Esquissée avec la loi Démocratie de proximité du 27 février 2002, il aura néanmoins fallu attendre la loi relative aux libertés et responsabilités locales (LRL) du 13 août 2004 pour qu'une base légale solide puisse être attribuée à cette pratique. Malgré ce retard pris par le législateur, l'AdCF a exprimé sa satisfaction de voir la loi LRL modifier en profondeur le droit applicable à ces conventions. De surcroît, des difficultés techniques demeuraient soulevées par les règles statutaires de la fonction publique territoriale qui n'ont été levées que très récemment avec la promulgation la loi sur la FPT du 19 février 2007.

Par ailleurs, s'il est clair que le coût de l'intercommunalité, d'une part, et la raréfaction de ses ressources, d'autre part, provoquent nécessairement un « effet ciseau » qui appelle une plus large mutualisation des compétences et des services entre communes et communautés, il n'en demeure pas moins qu'il convient de nuancer ce que d'aucun considère comme une « spirale inflationniste » des effectifs communautaires, comme en témoignent les derniers chiffres de l'INSEE (cf. encadré page suivante). La mutualisation des services ne saurait dès lors, être pensée uniquement à l'aune d'une rationalisation stricte des effectifs mais bien au regard d'une gestion plus efficace de l'action publique locale, dans son ensemble.

## Les effectifs : état des lieux

### Une croissance plus rapide des agents locaux dans les territoires à l'écart de l'intercommunalité

Au début de l'année 2005, l'INSEE évaluait à 1 400 300 le nombre d'agents au sein des organismes communaux et intercommunaux. Les communes employaient directement 1 086 140 agents (auxquels s'ajoutent 117 900 agents des CCAS et des Caisses des écoles) alors que les organismes intercommunaux de toute nature en employaient plus de 196 000, dont près de 129 000 dans les trois catégories de communautés. L'enquête de l'INSEE a permis de voir que si, entre 1999 et 2004, les effectifs communaux ont progressé de 11,7% dans les communes n'ayant jamais appartenu à une communauté ; la progression de l'emploi dans les organismes communaux a été non pas interrompue mais limitée à 3,4% (le relais étant pris à l'échelle intercommunale). Après avoir consolidé les chiffres entre les deux échelles, l'INSEE conclut néanmoins que *« si l'on agrège l'ensemble des organismes communaux et intercommunaux à champ de compétence comparable, l'évolution des effectifs aura été plus sensible dans les communes isolées (+12,2%) que dans celles appartenant à une structure intercommunale, quelle que soit la date d'adhésion (+ 9,2%) »*. L'INSEE souligne également que *« dans les structures anciennes (communautés urbaines, SAN...) l'emploi global a peu progressé »*, ce qui tend à confirmer les impacts spécifiques de la phase d'installation des groupements sur les recrutements.

*Source : INSEE Première, « L'emploi dans les collectivités locales au 31 décembre 2004 », n°1091, juillet 2006.*

### Des pratiques nécessitant une sécurisation juridique totale

Cependant, alors que les communautés sont fortement incitées à mutualiser leurs services, des interrogations subsistent quant à la stabilité juridique de ces procédures.

### **Des incertitudes nées des débats parlementaires lors du vote de la loi du 13 août 2004...**

On se souvient qu'en 2003-2004, lors de la discussion parlementaire sur le volet intercommunal de la loi relative aux libertés et responsabilités locales, la Commission européenne avait adressé au gouvernement français des observations critiques sur le dispositif prévu en matière de mutualisation de services, considérant que la limitation de paiement au remboursement des frais de fonctionnement du service ne suffisait pas à ôter à ce type de contrat son caractère onéreux. Or, le principe consacré par le droit communautaire demeurait qu'à partir du moment où une personne publique fournit des prestations à une autre à titre onéreux l'obligation de mise en concurrence entre en vigueur. A la suite de ces observations, l'Assemblée Nationale a supprimé la référence aux modalités de passation du contrat. En particulier, l'amendement voté par le Sénat au terme duquel les contrats étaient passés sans formalités préalables avait été retiré. Les députés s'étaient alors bornés à indiquer que ces conventions devaient être conclues *« dans le cadre d'une bonne organisation des services »*.

### ***... qui n'ont cessé de s'amplifier depuis***

Malgré les garanties apportées par les services de l'Etat, par voie de circulaire, sur l'exclusion de ces conventions du champ d'application du droit national de la commande publique, les acteurs locaux continuent cependant à s'interroger sur les risques d'une éventuelle requalification de ces contrats en prestation de services, en particulier au regard du droit communautaire de la concurrence. A plusieurs reprises, l'AdCF a interpellé le ministère de l'Intérieur sur la nécessité de prémunir les communautés de tout risque de requalification par la Commission européenne ou le juge européen.

Il y a quelques semaines, une mise en demeure du gouvernement français par la Commission est venue le sommer de fournir des justifications sur ce point ; confirmant les craintes de l'AdCF.

**Dans ce contexte, l'AdCF entend, en liaison avec l'AMF, rappeler les spécificités de la coopération intercommunale française et le caractère organique des relations communes-communautés ainsi que les nombreux arguments qui plaident pour une exclusion intégrale des conventions de mise à disposition de services du champ d'application des procédures de mise en concurrence.**

### ***La distinction entre prestation de services et mise à disposition de services***

La circulaire du 15 septembre 2004 indique que ce dispositif «*relève du fonctionnement interne des collectivités territoriales et de leurs communes membres*» et en conclut à l'exclusion de la passation de ces conventions du champ d'application du code des marchés publics.

Le ministre de l'Intérieur (Q 17211, Rep. Min. JO Sénat 13/10/2005, p. 2639), a eu l'occasion de rappeler, depuis lors, qu'il convenait de distinguer la notion de prestations de services (prévues notamment par l'article L. 5214-16-1 du CGCT pour les communautés de communes, l'article L. 5216-7-1 pour les communautés d'agglomération et l'article L. 5215-27 pour les communautés urbaines), de celle de mises à disposition de services prévues à l'article L. 5211-4-1 du même code.

Dans le premier cas, il s'agit pour les communautés d'effectuer des prestations pour le compte de leurs communes membres ou inversement. Conformément aux dispositions du code des marchés publics dont l'article 1er prévoit que « les marchés publics sont des contrats conclus à titre onéreux avec des personnes publiques ou privées par des personnes morales de droit public », ces conventions de prestations de services doivent être soumises aux règles de la concurrence.

En revanche, dans le second cas il s'agit de conventions visant à organiser les rapports entre les communautés et leurs communes membres, lorsque ces dernières ont choisi de mutualiser leurs services afin de réaliser notamment des économies d'échelle. Ces conventions, qui ont pour objet d'organiser les rapports entre des personnes publiques dont le degré d'intégration va bien au-delà de la simple fourniture de biens ou de services, échappent par nature au champ d'application du code des marchés publics.

La mise à disposition de service diffère donc nettement de la convention de prestation de service dans laquelle les services qui assurent cette prestation continuent de dépendre de la seule autorité fonctionnelle de l'exécutif de la structure prestataire. Cet état de fait place communes et communautés dans une relation de « clients à fournisseurs » qui n'est en rien comparable aux liens organiques noués à l'occasion de la passation d'une convention de mise à disposition.

### ***La spécificité du cadre juridique créé par la loi***

Le ministère de l'Intérieur a toujours considéré que les conventions de mise à disposition de services ne visaient que « *des relations d'organisation qui n'entrent pas dans le cadre de la commande publique* ».

Cette exclusion trouve, en effet, à se justifier par la spécificité de l'environnement juridique que crée la loi dans l'organisation des relations entre ces deux niveaux d'administration (désignation des membres du conseil communautaire par les conseils municipaux parmi leurs membres, transferts de compétences nécessitant, par la notion d'intérêt communautaire, un exercice partagé de celles-ci, intégration de leurs régimes fiscaux respectifs par les mécanismes de la taxe professionnelle...).

### ***Le transfert de l'autorité hiérarchique***

De plus, la loi du 13 août 2004 dispose que l'exécutif de la structure bénéficiant de la mise à disposition adresse directement ses instructions au chef de service concerné. Cet exécutif peut accorder une délégation de signature audit chef de service. Pendant la durée de sa mise à la disposition d'une commune, l'autorité fonctionnelle d'un service communautaire n'est donc plus le président de la communauté, mais le maire de la commune concernée.

Une fois affecté à l'une ou l'autre des collectivités « d'accueil » -commune ou communauté – le service est donc placé sous sa seule autorité hiérarchique et exécute, sous son contrôle, les tâches et les attributions que cette dernière lui confie. Cette subordination est renforcée par un rattachement de nature fonctionnelle comparable à celui que détient tout exécutif sur ses propres services : l'organe exécutif de la collectivité « d'accueil » peut déléguer au chef du service mis à disposition la signature des actes pris en son nom et pour compte.

Par conséquent, il est légitime de penser que ce changement d'autorité hiérarchique suffit, à lui seul, à distinguer la mise à disposition de service de la prestation de service, et donc à justifier de l'exclusion des conventions de mutualisation du champ d'application des procédures de mise en concurrence.

### ***Une simple participation aux frais de fonctionnement***

En outre, l'objet de la convention ne porte pas sur la réalisation de prestations de services, de travaux ou d'ouvrages. Elle ne fixe aucune condition à l'exécution d'une quelconque activité par le service. Elle n'emporte donc aucune obligation de résultat au sens d'une production de richesses et de valeur ajoutée.

Enfin, la participation aux frais de fonctionnement du service est librement définie par les parties dans la limite des frais réellement supportés par la collectivité d'origine.

Elle peut être arrêtée en tenant compte de la durée de la mise à disposition, selon une somme forfaitisée voire nulle.

Les frais de fonctionnement du service ne peuvent inclure d'autres charges que celles liées au personnel (rémunérations, charges sociales, cotisations, missions), au matériel (moyens bureautiques et informatiques, véhicules...) et aux bâtiments (charges courantes). Ces charges doivent être constatées dans le budget de la collectivité (selon le principe de la sincérité des budgets publics). Il est interdit de dégager un profit ou gain économique.

Contrairement à la procédure spécifique et distincte, habilitant les communautés à réaliser des prestations de services, travaux ou ouvrage pour leurs membres, ces conventions ne peuvent donc en aucun cas être assimilées à des marchés publics. Ce dispositif a pour unique but de favoriser une meilleure organisation administrative entre les deux échelons, efficace et rationnelle.

Enfin, si ces conventions devaient être soumises au code des marchés, à moins d'envisager une mise en concurrence fictive (et donc illégale), la constitution opérationnelle de ces services communs deviendrait impossible.

\*\*\*\*\*

## **Annexes : deux exemples de mutualisation de services**

### **La gestion unifiée en milieu rural : l'expérience d'un secrétariat commun aux communes d'une communauté de communes**

Source : *Intercommunalités n° 101, mai 2006, dossier « Mutualisation des services »*

En impulsant et en soutenant financièrement la généralisation de l'informatique conduite en 1995 dans toutes les mairies, la communauté de Saint Seine l'Abbaye (21) ne s'attendait certainement pas à amorcer une si profonde évolution dans l'organisation des services administratifs et techniques des 20 communes membres.

#### **Une mutualisation progressive**

La mise en réseau informatique et la formation partagée par tous les agents administratifs a progressivement conduit à la mutualisation en 2001 de tous les agents de ces communes rurales. Désormais le principe est simple : agents techniques et administratifs sont tous communautaires. Des conventions signées avec les Maires fixent le temps imparti à l'exercice des charges municipales (de 6 h à 30 h hebdomadaires) et les modalités de cette mise à disposition. Celle-ci est facturée par la communauté à hauteur de 20,91 € l'heure, tarif reflétant fidèlement le coût salarial.

Cette évolution s'est accompagnée d'une profonde réflexion dans les relations financières au sein du couple communauté / communes. « *Notre avons toujours souhaité contenir la pression fiscale locale. La hausse de 100 % opérée en 2001 des prélèvements communautaires a été compensée par une baisse à dûe-proportion des taxes communales.* » indique Christian Myon, président de la communauté. « *Son impact positif sur le CIF et donc la DGF a en outre permis de financer le secrétariat communautaire et le recrutement d'un cadre A* ».

#### **Les objectifs poursuivis**

En opérant une totale mutualisation des services, et ce même avant la loi du 13 août 2004, la communauté poursuivait un triple objectif. Il convenait tout d'abord de séduire des candidats qualifiés à une implantation en zone rurale. La communauté leur offre des emplois à plein temps alors qu'en milieu rural l'écartèlement entre différents employeurs municipaux est fréquent. Les possibilités de formation sont accrues et la communauté permet aux agents de se spécialiser en s'impliquant dans le suivi d'une commission thématique particulière... Le deuxième objectif visait à renforcer la solidarité communautaire en permettant d'une part à toute l'équipe administrative et technique de partager les enjeux du territoire et en fixant d'autre part un coût horaire facturé identique quels que soient l'éloignement de la commune et le niveau technique du personnel. Il convenait enfin de faciliter l'exécution des missions municipales. Un minimum de permanences est assuré dans les mairies et les remplacements en cas de maladies, formations ou congés s'opèrent facilement...

#### **Les gains obtenus**

« Je me félicite des très bons partages d'autorité qui s'opèrent entre les Maires et le Président. En tant que maires nous sommes très satisfaits de cette mutualisation totale des services. L'économie d'échelle est indéniable qu'il s'agisse des fournitures dont la communauté centralise les achats ou des gains de temps que procure l'analyse et l'interprétation partagée de tous les documents administratifs. Il convient cependant que nous restions tous pleinement conscients que le fonctionnement administratif de nos collectivités devient de plus en plus lourd ; la mutualisation fléchit le mouvement sans pouvoir le contraindre » indique le Président Myon. « Notre initiative a obtenu un soutien sans faille des services préfectoraux. Ces derniers ont d'ailleurs retenu la communauté de Saint Seine l'Abbaye comme collectivité pilote dans la dématérialisation des actes administratifs ». Elle pourrait être étendue à terme aux actes communaux.

**Une mutualisation approfondie et réciproque des services au sein d'une communauté d'agglomération : l'exemple clermontois.**

*Source : Intercommunalités n° 101, mai 2006, dossier « Mutualisation des services »*

Clermont communauté a tiré parti du dispositif législatif introduit par la loi du 13 août 2004 pour « mettre en partage » un certain nombre de services et de moyens avec ses communes membres.

**Réaliser des économies d'échelle**

« C'est la volonté de réduire les coûts qui a initialement guidé notre démarche de mutualisation. Pour l'exercice de compétences similaires, nous voulions éviter les doublons administratifs entre les communes et la communauté » indique Jean-Pierre Pape, directeur général des services de l'agglomération de Clermont-Ferrand, qui ajoute « que cette mise à disposition s'est faite dans une totale réciprocité entre la communauté et les communes ». Si l'agglomération a fait le choix de transférer aux communes les équipements dont les services municipaux avaient une connaissance approfondie (Cette démarche a permis à Clermont communauté de disposer de ressources humaines nouvelles - 38 équivalents temps plein - sans les intégrer dans les services intercommunaux), la structure intercommunale a tout autant apporté son lot de savoir-faire et son expertise aux communes petites et moyennes, apparaissant comme les plus dépourvues dans des domaines comme l'informatique, le conseil juridique ou les marchés publics. Cette mutualisation dans les deux sens a ainsi permis de préserver l'identité, les missions et les modes de management de chaque collectivité et de faire mieux se connaître, malgré les résistances culturelles, deux administrations qui se côtoyaient sans véritable travail d'équipe, excepté au niveau des directions générales.

**La méthode employée**

En septembre 2004, à partir d'une commande politique clairement exprimée par le président de l'agglomération, un groupe de travail réunissant les directions générales de la communauté et de la ville-centre s'est chargé d'identifier les champs mutualisables, le volume précis des moyens à partager et les procédures liant les deux collectivités.

Par la suite, en vue d'accomplir un travail semblable, un groupe de travail regroupant cette fois la direction générale de Clermont communauté et les directeurs généraux des 20 autres communes s'est constitué. Comme le souligne Jean-Pierre Pape, « Les conventions établies et votées entre la ville-centre et l'agglomération pour 5 ans sont opérationnelles depuis le 1er janvier 2005, c'est-à-dire 4 mois après le démarrage du 1er groupe de travail. En ce qui concerne la mutualisation avec les autres communes que Clermont-Ferrand, l'ensemble des conventions a été mis en application au début de l'année 2006 ». Notons également qu'afin qu'aucun partenaire ne puisse se sentir lésé, ces conventions prévoient une évaluation semestrielle précise des services et des coûts et un réajustement possible en année n +1.

Enfin, l'autorité hiérarchique directe du service mis à disposition étant assurée par le maire ou le président, ce sont leurs directions générales respectives qui donnent toutes instructions nécessaires à l'exécution des tâches qu'ils confient aux dits services.

« En ce qui concerne Clermont communauté, relate Jean-Pierre Pape, les chefs de services mutualisés, quelle que soit leur collectivité d'appartenance, reçoivent délégation de signature sur les comptes budgétaires qui les concernent et participent donc à l'élaboration du budget de l'agglomération ». Six domaines d'activités ont ainsi fait l'objet d'une mutualisation opérationnelle entre la ville de Clermont-Ferrand et la communauté : l'assainissement, le protocole et les cérémonies officielles, l'informatique, l'entretien et la maintenance du patrimoine bâti, le suivi et le pilotage des opérations ANRU, et enfin l'entretien de la voirie d'intérêt communautaire.

## **Le partage de services**

Dans la continuité du processus, les autres communes de l'agglomération se sont également prononcées pour la mise en œuvre d'un dispositif efficace de partage des services, les secteurs « petit entretien du patrimoine », « petite maîtrise d'œuvre des équipements communautaires » et « organisation de manifestations protocolaires » apparaissant au cœur du programme de mutualisation. « L'expérience communale en matière de connaissance de bâtiments transférés étant bien évidemment incontestable, il apparaissait naturel de mutualiser les services qui assuraient ces missions préalablement au transfert », signale à cet égard Jean-Pierre Pape.

En privilégiant, d'une part, la capacité à faire des communes dans les domaines qu'elles maîtrisent et, d'autre part, la capacité à aider de l'agglomération, l'expérience de Clermont communauté prend le parti d'un subtil équilibre entre le « tout communal » et le « tout communautaire ». Ce faisant, elle démontre que la réalisation progressive d'économies d'échelles à travers l'exercice intercommunal des compétences est possible.

\*\*\*\*\*

<p style="text-align: center;"><b>Pour aller plus loin sur le sujet :</b> <b>ressources disponibles à la disposition de nos adhérents</b></p>
---

- *Ressources humaines intercommunales. Les personnels des EPCI à fiscalité propre, État des lieux au 1er janvier 2004, pratiques et procédures*, Octobre 2004. CNFPT - AdCF
- « *Fonction publique et mutualisation : gérer l'évolution des effectifs intercommunaux* », dossier spécial, *Intercommunalités*, n° 101, mai 2006
- « *10 conseils sur la gestion et la mutualisation des agents par les groupements intercommunaux* », *Le Courrier des maires*, n°191, mai 2006, par Emmanuel Duru, Responsable des affaires juridiques à l'AdCF
- *Les relations communes – communautés dans la gouvernance des agglomérations, étude comparée des pratiques de gouvernance et de mutualisation des services entre communes et communautés d'agglomération*, réalisée par des élèves administrateurs de l'INET (promotion Vercors) à la demande de l'AdCF, 2005 (publiée en cahier détaché de *La Gazette des communes*, 5 décembre 2005)
- *Les réactions de l'Assemblée des communautés de France (ADCF) au Rapport public de la Cour des comptes sur l'intercommunalité*, novembre 2005

Ces différents documents peuvent être téléchargés sur [www.adcf.org](http://www.adcf.org). (partie adhérents)