

Le transfert des agents

Les agents des communautés :
problématiques, procédures et expériences

La loi du 27 février 2002 a posé les procédures régissant
le transfert des agents aux EPCI.

Après un rappel de ces règles et des difficultés
qu'elles peuvent soulever, ce chapitre présente à travers
quatre exemples les pratiques des communautés.

WWW.SAFPT.ORG

Libre-Autonomie-Indépendant

Droits

Obligation

Défense

Information

Les agents des communautés :
problématiques, procédures et expériences

Le transfert des agents

La loi du 27 février 2002 a posé les procédures régissant le transfert des agents aux EPCI. Après un rappel de ces règles et des difficultés qu'elles peuvent soulever, ce chapitre présente à travers quatre exemples les pratiques des communautés.

Le transfert des agents

Ce n'est qu'en 2002 que le droit de l'intercommunalité s'est saisi de l'intégralité de la problématique du transfert de personnel. S'il prévoyait le devenir des biens, des contrats et plus généralement des moyens matériels nécessaires à l'exercice des compétences transférées des communes aux EPCI, le code général des collectivités territoriales (CGCT) n'indiquait jusqu'à cette date rien sur le sort des agents concernés par les compétences transférées. Seul le code des communes prévoyait une procédure applicable aux cas de création de communautés urbaines (art. L.432-1 à L.432-8).

Pour autant, le principe jurisprudentiel d'exclusivité posé initialement par l'arrêt du Conseil d'État du 16 octobre 1970, *Commune de Saint-Vallier* prévoit que le transfert de la compétence par la commune entraîne le dessaisissement total et immédiat de celle-ci. De ce principe, découlent l'interdiction pour la commune de continuer à intervenir dans le domaine de compétence transféré, d'y engager des dépenses et d'y affecter du personnel, et donc théoriquement

Jusqu'en 2002, le droit de l'intercommunalité ne prévoyait aucune procédure spécifique au transfert de personnel

l'obligation de supprimer les postes correspondant à la compétence transférée.

Pour le reste, le silence des textes renvoyait implicitement aux procédures classiques du droit de la fonction publique territoriale (mutation, mise à disposition, voire détachement...), laissant certaines questions sans réponse satisfaisante.

Une commune peut-elle refuser de transférer ses agents ? Que faire en cas de transfert partiel des missions d'un agent ? Quelles sont les garanties dont bénéficie l'agent ? Que faire en cas de refus d'un agent de son transfert, puisque son accord est obligatoirement requis ? La solution avancée par la loi à cette dernière question – le placement

en surnombre de l'agent « récalcitrant » – était délicate, et en toute circonstance socialement et financièrement coûteuse.

La loi du 27 février 2002 a tenté d'apporter à l'ensemble de ces questions une réponse.

1. Le cadre général

L'article 46 de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité - article aujourd'hui codifié à l'article L. 5211-4-1 du CGCT – apporte, en son paragraphe premier, un cadre général et permanent à la question du transfert de personnel.

1.1. Le principe général

En disposant que le transfert de compétence entraîne le transfert du service nécessaire à la mise en œuvre de la compétence, ce texte pose explicitement la déclinaison sur le plan de la ressource humaine du principe d'exclusivité qui régit la coopération intercommunale. Le transfert de compétence dessaisit la commune de sa compétence et implique que la commune se départisse des moyens humains nécessaires à l'exercice de cette compétence.

La compétence et la définition de l'intérêt communautaire doivent donc être rédigés le plus clairement et le plus précisément possible afin de cerner au mieux les emplois visés par le futur transfert.

Le transfert de personnel devrait donc en principe intervenir à la date du transfert effectif de la compétence, c'est à dire au jour de la date d'effet de l'inscription de la compétence aux statuts, ou si cette compétence est subordonnée à la détermination de l'intérêt communautaire, à la date d'effet de la définition de l'intérêt communautaire. Toutefois, le Conseil d'État a pu décider que les actes

concernant les modalités de transfert des agents ne devaient pas « nécessairement intervenir préalablement à l'entrée en vigueur (d'un) arrêté d'extension de périmètre » (CE 10 octobre 2003, *Commune des Angles*, req. N°250116). Ce qui suppose que le transfert de service pourrait intervenir après la date d'entrée en vigueur du transfert de compétence. A fortiori, cette obligation de transfert des agents à la date du transfert de la compétence doit logiquement être atténuée en cas de création d'EPCI, car la procédure de transfert du personnel suppose que l'EPCI soit déjà constitué.

1.2. Le champ d'application

Ce texte règle autant le transfert des agents des communes vers les syndicats ou les communautés (sous réserve des dispositions spécifiques aux communautés urbaines), que le transfert des agents intercommunaux vers les syndicats mixtes. Seuls les syndicats mixtes ouverts (comprenant des conseils généraux, des conseils régionaux ou des chambres consulaires) n'entrent pas expressément dans son champ d'application. Cependant, dans le silence de la loi, la procédure pourrait également s'appliquer aux syndicats mixtes ouverts dont les statuts le prévoient.

Il s'applique tout autant aux cas de création de l'EPCI, qu'aux cas de transferts de nouvelles compétences, ou d'adhésions de nouvelles communes.

Enfin, il s'applique autant aux compétences obligatoires et optionnelles qu'aux compétences facultatives.

Que dit la loi ?

Article L. 5211-4-1 § I du CGCT

Le transfert de compétences d'une commune à un établissement public de coopération intercommunale entraîne le transfert du service ou la partie de service chargé de sa mise en œuvre.

Les fonctionnaires territoriaux et agents territoriaux non titulaires qui remplissent en totalité leurs fonctions dans un service ou une partie de service transféré en application de l'alinéa précédent sont transférés dans l'établissement public de coopération intercommunale. Ils relèvent de cet établissement dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les leurs.

Les modalités du transfert prévu aux alinéas précédents font l'objet d'une décision conjointe de la commune et de l'établissement public de coopération intercommunale, prise respectivement après avis du comité technique paritaire compétent pour la commune, et s'il existe, pour l'établissement public.

Les questions relatives à la situation des fonctionnaires territoriaux exerçant pour partie seulement dans un service ou une partie de service transféré sont réglées par convention entre les communes et l'établissement public de coopération intercommunale après avis des commissions administratives paritaires concernées, dans le respect des conditions de statut et d'emploi fixées par la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Les agents transférés en vertu des alinéas précédents conservent, s'ils ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable.

Il en est de même lorsqu'à l'inverse, par suite de modifications des statuts de la communauté, des personnels de celle-ci sont transférés à des communes.

2. Les modalités du transfert

Si le premier alinéa pose le principe du transfert du service, les alinéas suivants en prévoient les modalités de mise en œuvre quant à la situation individuelle des agents, en distinguant deux hypothèses : les agents exerçant totalement leurs fonctions dans le service ou une partie de service transféré, et les agents qui n'exercent qu'en partie leurs fonctions dans un service ou une partie de service transféré.

2.1. La première hypothèse : L'agent exerce en totalité ses fonctions dans le service ou la partie de service transféré à l'EPCI.

Lorsque les agents exercent l'intégralité de leurs missions dans un service ou une partie de service transféré, la solution retenue par la loi (al. 2 et 3 de l'art. L.5211-4-1 du CGCT) est le transfert automatique à l'EPCI. La loi n'indique ni la procédure de l'éventuelle partition du service, ni celle du transfert d'agents. Elle indique seulement quelques éléments de cette dernière ainsi que la conséquence.

Cette procédure de transfert s'applique à tous les agents (« *les fonctionnaires territoriaux et agents territoriaux non titulaires* »). Elle fait l'objet d'une « décision conjointe » de la commune et de l'EPCI, après les avis des comités techniques paritaires concernés. À l'issue de la procédure,

l'agent a changé d'employeur (il « relève » de l'EPCI « dans les conditions de statut et d'emploi » qui sont les siennes).

Même si elle s'apparente à la procédure classique de mutation (au niveau de la conséquence), cette procédure de transfert constitue une procédure totalement dérogatoire aux procédures prévues par la loi du 26 janvier 1984. Plusieurs indices en attestent. Cette procédure s'applique aux fonctionnaires comme aux non titulaires (la mutation ne s'applique qu'aux fonctionnaires titulaires). Elle ne suppose pas l'avis de l'agent (la mutation suppose formellement l'initiative de l'agent). En revanche, elle requiert l'avis des instances paritaires (CTP) municipales et intercommunales (ce qui n'est pas le cas de la procédure de mutation).

2.1.1 La 1ère étape de la procédure : la consultation des CTP

Obligatoire (le défaut de consultation provoquerait la nullité de la procédure), la consultation appelle un avis simple des CTP compétents : la commune et l'EPCI ne sont pas liés par le contenu de cet avis. Plusieurs questions demeurent toutefois en suspens à ce niveau.

Quels CTP consulter ? La rédaction de la loi n'est pas ici exempte de toute ambiguïté. En disposant que doivent être consultés le CTP compétent pour la commune et « s'il existe » le CTP compétent pour l'établissement public, la loi peut laisser supposer que lorsque l'EPCI n'a pas constitué son CTP, seul l'avis du CTP municipal est requis. Pourtant, l'article 32 de la loi du 26 janvier 1984 prévoit que toute collectivité ou établissement public local doit créer son CTP s'il compte

plus de cinquante agents, ou dans le cas contraire être rattaché au CTP du centre de gestion. Ce qui signifie que pour tout EPCI, il existe toujours un CTP compétent. Dès lors, par souci de sécurité juridique, on préférera consulter le CTP du centre de gestion si l'EPCI ne dispose pas de comité propre.

Quand consulter les CTP ? Si la consultation des CTP doit être antérieure à la décision conjointe de la commune et de l'EPCI, la loi ne précise pas si cette consultation doit être antérieure ou postérieure à la décision du transfert de compétence. La consultation du CTP étant en principe requise par la loi du 26 janvier 1984 pour les questions relatives à l'organisation de l'administration (art. 33), une demande d'avis antérieure ou simultanée à la procédure de transfert de compétence aurait pu être envisageable. Dans son arrêt du 10 octobre 2003 (*Commune des Angles*), le Conseil d'État est venu trancher cette question en considérant que la consultation des CTP ne doit pas nécessairement intervenir préalablement à l'entrée en vigueur de l'arrêté préfectoral. Dès lors, si rien n'interdit une consultation antérieure, la consultation peut intervenir après le transfert de compétence. Pour le reste, la convocation des CTP devra respecter la procédure de droit commun.

Sur quoi consulter les CTP ? Là encore, la loi ne précise rien explicitement. Toutefois, la logique voudrait que l'avis du CTP porte sur la liste des services – ou des parties de services - concernés par le transfert et la liste des emplois transférés (et donc la liste des agents concernés). Cela suppose que les services et les agents à transférer aient

Le transfert des agents

été auparavant identifiés, et donc que le contour précis des compétences transférées soit connu.

2.1.2 La 2^{ème} étape de la procédure : la décision conjointe de la commune et de l'EPCI.

Les CTP ayant rendu leurs avis, les modalités du transfert doivent faire l'objet d'une décision conjointe de la commune et de l'EPCI. Même si la loi ne le précise pas, la décision doit, dans un souci de sécurité juridique, prendre la forme d'une délibération du conseil municipal et du conseil communautaire.

L'objet principal de cette « décision conjointe » doit être la liste des services et des emplois transférés. Cette liste doit naturellement se retrouver – et dans des termes identiques - dans la délibération du conseil municipal et dans celle de l'organe délibérant de l'EPCI. Le conseil municipal pourra également prendre acte du transfert en adoptant la suppression des emplois budgétaires ainsi transférés à la date d'effet du transfert. Et de la même façon, le conseil de l'EPCI pourra délibérer sur la création des mêmes emplois budgétaires.

Si la loi ne le précise pas, les deux exécutifs pourront sur la base de ces délibérations ensuite prendre des arrêtés individuels prononçant le transfert de chacun des agents. Chacun de ces arrêtés nominatifs « de

transfert » aura vocation à se retrouver dans le dossier administratif de l'agent et marquera son changement d'employeur. Cet arrêté de transfert, encore une fois, ne doit pas être assimilé à un arrêté de mutation. En revanche, la présentation de l'arrêté pourra s'en inspirer.

Pour résumer

On retiendra pour la procédure l'ordre chronologique suivant :

- Transfert de la compétence, et éventuellement définition de l'intérêt communautaire ;
- Consultation des CTP de la commune et de l'EPCI (du centre de gestion, le cas échéant)
- Délibérations de la commune et de la communauté fixant les services et les emplois transférés
- Arrêtés individuels de transferts.

2.2. La seconde hypothèse : L'agent exerce en partie seulement ses fonctions dans un service ou une partie de service transféré à l'EPCI

Il s'agit de l'hypothèse la plus complexe. La multiplicité des organisations municipales fait que dans bien peu de communes un service n'est en charge d'une seule compétence au sens où l'entend le CGCT.

Cette réalité va croissant au fur et à mesure que la commune concernée est de taille modeste. Les emplois y sont de plus en plus polyvalents. Un même agent technique y est rarement affecté à une ou deux compétences nettement identifiées, mais le plus souvent à un nombre important, voire la quasi-totalité des fonctions techniques à assurer dans la commune.

Enfin, la généralisation de la notion d'intérêt communautaire qui permet de scinder au sein d'une compétence ce qui continue de relever de la commune et ce qui est transféré à la communauté a démultiplié ces cas de figure. C'est l'exemple de la commune qui doit transférer 30% de sa voirie à la communauté à la suite de la définition de la notion d'intérêt communautaire, qui logiquement devrait transférer une partie de ses équipes chargées de la voirie, tout en conservant une équipe suffisamment étoffée pour pouvoir continuer à exercer sa compétence communale. L'exercice ne fait que gagner en complexité si l'équipe en charge de la voirie est également en charge d'une autre compétence

(intégralement conservée, intégralement transférée ou partiellement transférée).

Face à la diversité des situations, le législateur s'est essayé à la souplesse, quitte à poser une règle non dépourvue d'ambiguïtés et de vides juridiques. Ainsi, la loi établit une différence entre un agent qui remplit en totalité ses fonctions dans une partie de service (première hypothèse : cf. pp. 64-66) et un agent exerçant pour partie seulement ses fonctions dans un service ou une partie de service transféré (hypothèse présente). Mais rien n'indique que les autorités territoriales disposent pour autant de toute la latitude pour réorganiser préalablement leurs services en vue de leur éventuelle partition.

Enfin, sur le plan de la procédure, la loi se contente de disposer que la situation des « fonctionnaires territoriaux » concernés est réglée par « une convention entre les communes et l'EPCI ». Elle n'impose de plus qu'une consultation préalable des commissions administratives paritaires concernées ainsi que, pour le fond du règlement, « le respect des conditions de statut et d'emploi fixées par la loi du 26 janvier 1984 ». Ces différents points doivent être explicités.

Le transfert des agents

2.2.1 Les agents concernés

Dans la première hypothèse, la loi étendait expressément la procédure de transfert automatique aux agents titulaires et aux non titulaires. Dans la présente hypothèse, le texte ne vise que les seuls « fonctionnaires territoriaux ».

Autrement dit, la loi ne prévoit ici aucune solution pour les agents non-titulaires et renvoie implicitement à la commune et à la communauté le soin de déterminer seules les modalités de l'éventuel transfert de l'agent non titulaire. Cela étant, le droit commun n'offre pas beaucoup de ressources en la matière. Rien n'autorise la mutation ou la mise à disposition par exemple d'un agent stagiaire. Par ailleurs, l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 exclut expressément toute possibilité de mise à disposition ou de détachement d'un agent contractuel.

On pourrait imaginer une réorganisation du service afin que l'agent en question soit pleinement affecté à des missions demeurant communales ou devenant intercommunale. Auquel cas, soit il reste agent de la commune, soit il lui est fait application de la procédure de transfert automatique. Mais cette solution, pleine de bon sens, n'est pas dépourvue de tout risque juridique, un tribunal administratif pouvant y trouver un détournement de procédure. Une autre solution pourrait être la prise en compte du transfert d'une partie des missions de l'agent contractuel, avec pour conséquence la signature d'un nouveau contrat de travail à temps partiel ou à temps non complet avec l'EPCI à due concurrence du temps de travail nécessaire pour l'exercice de cette mission. De toute évidence, les deux solutions

La loi ne règle pas la situation des agents non titulaires

nécessiteront la passation d'un avenant au contrat liant l'agent à son employeur initial, et en tout état de cause devront respecter les règles relatives au cumul d'emploi public.

2.2.2 La consultation des commissions administratives paritaires

Avant de conclure la convention, la commune et l'EPCI doivent consulter les commissions administratives paritaires « concernées ». Là encore, si la consultation est obligatoire (l'absence de consultation devant être logiquement sanctionnée par la nullité de la convention), les avis qui seront rendus par les commissions ne lient nullement les autorités municipales et intercommunale.

En retenant ici le vocable générique de « commissions (...) concernées », la loi ne crée aucune ambiguïté quant aux instances devant être consultées : il s'agit des CAP instituées au sein des communes et de l'EPCI qui en sont pourvus, et

à défaut, de la CAP placée auprès du centre de gestion.

L'objet de la consultation des CAP sera naturellement l'examen du projet de convention, avec la liste des emplois concernés, et éventuellement les procédures retenues. Enfin, pour la détermination du moment retenu pour la consultation des CAP, la loi ne précise rien d'autre que l'obligation de la consultation antérieure à l'approbation de la convention cadre. En l'absence de toute jurisprudence sur la question, et sous réserve d'une position ultérieure différente du juge administratif sur ce point, on pourra retenir la solution formulée par le Conseil d'État quant à la consultation des CTP pour le règlement des modalités du

transfert automatique des agents exerçant la totalité de leurs fonctions dans un service ou une partie de service entièrement transféré (CE 10 octobre 2003, *Commune des Angles*, précité). Dans ce cas, les CAP pourront être consultées après le transfert de compétence.

2.2.3 La nature de la convention

Pour reprendre les termes de la loi, cette convention devra régler la situation des fonctionnaires territoriaux dans les conditions de statut et d'emploi fixées par la loi du 26 janvier 1984. L'absence de précision supplémentaire quant à la nature de cette convention peut laisser supposer trois interprétations éventuelles, que le juge sera probablement un jour appelé à infirmer ou valider.

Une convention de prestation de services ?

Une première interprétation voudrait que la convention ici mentionnée sans plus de précisions laisse la plus grande latitude aux collectivités, et que cette convention peut être une convention de prestation de services de la (ou des) communes à l'EPCI. Pour les tenants de cette interprétation, l'obligation de respecter les conditions de statut et d'emploi fixées par la loi de 1984 serait forcément respectée, puisque la situation individuelle des agents serait inchangée. Cette interprétation souffre malgré tout de deux défauts. La convention prévue à cet article L.5211-4-1 du CGCT est censée modifier la situation individuelle des agents. Et le recours à la prestation de service est de nature à contourner le

principe posé par le premier alinéa de l'article L.5211-4-1 du CGCT qui veut que le transfert de la compétence entraîne le transfert du service...

Une convention de mise à disposition ?

Une seconde interprétation voudrait que la loi ait ici fait référence à la convention de mise à disposition prévue par la loi de 1984. Plusieurs indices peuvent incliner à y faire penser : la mise à disposition peut être collective et elle doit faire l'objet d'un avis de la CAP de la structure d'accueil (article 61 al.2 de la loi du 26 janvier 1984 et décret n°85-1081 du 8 octobre 1985). Mais cette interprétation, probablement la plus répandue, soulève plusieurs difficultés.

D'un point de vue procédural, la mise à disposition appelle un avis de la CAP de la seule structure d'origine, or l'article L.5211-4-1 impose l'avis de la CAP de la structure d'origine et celui de la structure d'accueil.

D'autre part, si le législateur avait souhaité imposer le recours à la procédure de mise à disposition à temps partiel, on peut se demander pourquoi il ne l'aurait pas inscrit clairement dans la loi, plutôt que de faire ainsi référence à une convention innommée.

Enfin, mais cet argument n'est pas juridique, cette interprétation suppose que le cas des agents exerçant pour partie seulement dans un service transféré devrait forcément être réglé par la mise à disposition à temps partiel. C'est à dire que la loi imposerait cette solution avec toutes ses conséquences : difficultés au quotidien de la gestion administrative de la situation de l'agent, problèmes de calendrier, partage des

La situation des agents exerçant en partie seulement leurs fonctions dans un service transféré est incertaine

Le transfert des agents

responsabilités entre l'administration d'accueil et l'administration d'origine pour la partie du temps où il est mis à disposition, tiraillements éventuels chez les agents qui se retrouvent ainsi affectés à deux autorités distinctes... Et en toute logique, cette interprétation suppose enfin que tous les agents concourant pour une partie de leur temps, même infime, soient mis à disposition pour cette partie de leur temps.

Une convention cadre ?

Une troisième interprétation du texte est plus lourde à mettre en œuvre dans un premier temps, mais elle permet davantage de pragmatisme, même si elle n'est pas exempte de toute rigidité, voire de tout risque juridique. Elle suppose que la convention prévue par la loi soit une convention cadre qui détermine les emplois qui seront visés par un changement de situation statutaire, et qui indique pour chacun d'entre eux la ou les procédures de la loi de 1984 qui réglera la situation individuelle de chaque agent : mutation ou mise à disposition. On écartera en revanche ici l'hypothèse du détachement car le juge administratif a déjà considéré qu'elle ne pouvait trouver à s'appliquer en lieu et place de la procédure de mutation (CE, 28 juillet 1995, Département de la Loire). Par ailleurs, le cumul d'emploi ne semble pas adapté ici dans la mesure où il est régi par des règles particulièrement strictes (décret-loi du 29 octobre 1936) et que ce texte prévoit normalement que le cumul autorisé doit être limité dans le temps (art. 7 al.5 dudit décret-loi). Il conviendra ensuite de mettre en œuvre la ou les procédures choisies.

Cette interprétation a le mérite de ne pas enfermer pas les élus dans un choix organisationnel unique. Elle permet de choisir qu'aucun agent ne sera à temps partagé : un agent sera soit communal, soit intercommunal. S'il est prévu un transfert total de l'agent, la procédure que retiendra la convention cadre sera alors la mutation. S'il est convenu entre les collectivités que l'agent exercera pour partie ses missions dans l'EPCI, la procédure retenue sera alors la mise à disposition à temps partiel.

Mais cette interprétation présente certains défauts. Elle peut être perçue comme lourde à mettre en œuvre puisqu'elle renvoie à une autre procédure. Ensuite elle suppose toujours l'accord des agents concernés (puisque chacune des procédures qu'elle emprunte l'exige).

Par ailleurs, si le choix retenu est celui selon lequel chacun des agents sera affecté uniquement à une structure, une réorganisation des services, ou tout au moins une modification des missions des agents, s'impose. Car des agents affectés en partie à des missions transférées deviendront soit des agents affectés uniquement à des missions restant municipales, soit des agents affectés uniquement à des missions devenant intercommunales.

Évolution de l'établissement public, retraits de compétence ou de communes : quel est le sort des agents ?

Les règles qui trouvent ici à s'appliquer sont diverses et quelquefois parcellaires. Tous les cas de figure ne trouvent pas forcément de solution légale explicite. Le plus souvent, la loi laisse une large part à la négociation locale, ce qui n'est pas pour faciliter la tâche des collectivités... et garantir pleinement les droits des agents.

En cas de **dissolution** de l'établissement public, la règle générale veut que les agents soient répartis entre les communes membres. Ils doivent être nommés dans un emploi de même niveau en tenant compte de leurs avantages acquis. La loi précise d'ailleurs que la répartition ne peut donner lieu à un dégageant des cadres et que la charge financière incombe aux communes attributaires. Cette répartition doit être soumise aux commissions administratives paritaires compétentes (articles L. 5212-33 ; L. 5214-28 et L.5216-9 du CGCT). Cas particulier : dans les communautés urbaines, la répartition des agents est décidée par une commission présidée par le président du CNFPT (article L.5215-42 du CGCT). D'un point de vue opérationnel, cette répartition est cependant quelquefois bien délicate à réaliser.

Un syndicat intercommunal peut également être dissout automatiquement lorsqu'il a le même périmètre que celui d'une communauté qui vient d'être créée, ou lorsqu'il est entièrement compris dans une communauté et que sa compétence a été transférée à une communauté. S'il s'agit d'une communauté de communes, ses agents sont automatiquement transférés (art. L.5214-21 du CGCT). On regrettera que la loi soit formellement silencieuse sur le devenir des agents s'il s'agit d'une communauté d'agglomération ou d'une communauté urbaine.

En cas de **transformation** d'un EPCI en une autre catégorie d'EPCI, l'ensemble des agents sont également réputés relever de la nouvelle structure juridique dans les mêmes conditions de statut et d'emploi (art. L.5211-41 et L.5211-41-2 du CGCT).

Il en va de même en cas de **fusion** d'EPCI. La procédure instituée par la loi du 13 août 2004 précise que l'ensemble des agents des établissements fusionnés sera réputé relever du nouvel établissement dans les mêmes conditions (art. L.5211-41-3 du CGCT). Une difficulté se pose cependant. À l'occasion d'une procédure de

fusion, les compétences prises à titre facultatif par l'une des communautés d'origine pourront être restituées aux communes, mais la loi ne précise pas quel sera le sort des agents qui y étaient affectés. Si la logique voudrait qu'ils soient répartis entre les communes qui reprennent la compétence, la loi ne pose ici aucune obligation formelle. Il est toutefois probable que le plus souvent, les restitutions aux communes concerneront des compétences auxquelles aucun agent n'aura été affecté.

Enfin, la loi du 27 février 2002 a tenté d'instituer une règle générale en cas de **retrait de compétence**, en prévoyant le transfert des agents aux communes à la suite d'une modification des statuts de la communauté (art. L.5211-4-1 §I alinéa 6 du CGCT). Si elle exclut curieusement les syndicats de son champ d'application, cette règle doit cependant avoir vocation à régir également les retraits de communes et ce, par l'application de la règle du parallélisme des formes. Le règlement opérationnel de la situation des agents peut toutefois se révéler complexe lorsqu'il s'agira de répartir les agents, notamment en cas de retrait dérogatoire d'une commune.

Le transfert des agents

Même si la loi impose ici la consultation préalable des commissions mixtes paritaires concernées, la position du juge sur la question de savoir si, implicitement, la convention n'est pas une réorganisation des services (nécessitant donc l'avis préalable du CTP) reste en suspens. La prudence juridique minimale exige donc une bonne concertation avec les agents concernés. Cette concertation, au moins pour les agents ne devant pas rester dans les services municipaux, est de toute façon un minimum requis puisque le changement de leur situation devra, en l'état du droit, recueillir formellement leur accord.

Enfin, chacune des deux procédures envisagées peut soulever des difficultés pratiques. Le choix de la mutation suppose un changement d'affectation au moins partiel des différents agents (transférés ou maintenus). Le choix de la mise à disposition est plus simple à appliquer au moment du transfert. Mais sa gestion au quotidien est probablement la moins satisfaisante.

Pour résumer, rien ne permet ici de trancher entre les trois interprétations qui présentent toutes de réels défauts. Le choix de la prestation de services a le mérite de la simplicité, mais présente davantage de difficultés juridiques (probable soumission au code des marchés publics, incertitude quant à sa légalité comme alternative au transfert de service).

Moins contestable sur le plan juridique, le choix de la convention de la mise à disposition des agents demeure ambigu et n'apparaît pas très

opérationnel dans la gestion quotidienne du temps partagé. Le plus souvent, il ne constituera qu'une première étape, et non un règlement définitif de l'organisation et de la répartition des moyens humains entre la commune et l'EPCI.

L'hypothèse de la convention cadre a le mérite de permettre cette nécessaire réorganisation et cette répartition plus durable, sans fermer la porte au temps partagé. En toute hypothèse il conviendra de s'assurer de l'accord des agents concernés afin de limiter les risques de contentieux.

Pour résumer

On retiendra pour la procédure formelle l'ordre chronologique suivant :

- Transfert de la compétence, et éventuellement définition de l'intérêt communautaire ;
- Élaboration d'une convention entre la commune et de la communauté fixant les services et les emplois concernés par le transfert, ainsi que, éventuellement la (ou les) procédure(s) retenue(s) : mise à disposition, mutation, etc...
- Consultation des CAP de la commune et de l'EPCI (du centre de gestion, le cas échéant)
- Délibération des conseils municipal et communautaire autorisant les exécutifs à signer la convention.
- Signature et mise en œuvre de la convention, par l'application pour chaque agent des actes requis.

3. Un maintien garanti de la rémunération ?

Dans chacune des deux hypothèses, le législateur a tenu à assurer un minimum de garanties aux agents transférés.

La première de ces garanties concerne les avantages acquis prévus au 3^{ème} alinéa de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984. L'article 64 (non codifié) de la loi du 12 juillet 1999 permet à l'organe délibérant de l'EPCI de maintenir à titre individuel aux agents issus des communes membres de l'EPCI les avantages collectivement acquis dont ils bénéficiaient. En effet, ces avantages ne peuvent plus être institués depuis l'entrée en vigueur de la loi de 1984, ce qui signifie qu'un agent qui quitte une collectivité qui avait instauré un tel avantage pour en rejoindre une autre qui n'a pas instauré le même, en perd automatiquement le bénéfice. Or, la plupart des EPCI à fiscalité propre (hormis les communautés urbaines de la première génération et les communautés issues des premiers districts) ont été créés après la loi de janvier 1984 et n'ont pu instaurer de tels avantages. L'article 64 de la loi Chevènement du 12 juillet 1999 visait donc à limiter l'effet dissuasif d'une mutation des agents communaux vers un EPCI. Le maintien de ces avantages acquis n'est nullement une obligation, simplement une faculté : c'est à l'organe délibérant de l'EPCI d'en décider.

Autre disposition, plus impérative celle-là, la loi du 27 février 2002 prévoit expressément que les agents transférés conservent le bénéfice du régime indemnitaire de la commune lorsqu'il leur était plus favorable. On se reportera ici à la définition apportée par le ministre de l'intérieur dans une réponse écrite du 16 septembre 2002 (Q. n° 14, JOAN, p.3159), selon lequel « le régime indemnitaire est constitué « de l'ensemble des primes et indemnités obtenues par les fonctionnaires territoriaux au titre de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 et du décret du 6 septembre 1991 pris pour son application. La nouvelle bonification indiciaire, en revanche, ne peut être assimilée au régime indemnitaire puisqu'elle constitue un droit pour l'agent qui remplit les conditions d'octroi prévues en la matière ».

Si ces deux dispositions visent à assurer un maintien de la rémunération de l'agent au cours de son transfert, elles soulèvent toutefois certaines difficultés, qui ne pourront aller que croissantes au sein des communautés et qui risquent fort de se traduire à moyen terme par une impasse pour certaines d'entre elles. Car la loi ne permet pas forcément le maintien de la rémunération des agents au cours du transfert, elle pousse à créer des inégalités de traitement entre les agents et ne permet pas forcément de les réduire.

La loi n'évoque que le maintien du régime indemnitaire, et non pas le maintien du niveau du régime indemnitaire. La nuance est de taille, car la jurisprudence, en droit commun de la fonction publique territoriale, considère que les agents n'ont pas de droit acquis au maintien du taux

Le transfert des agents

de leurs différentes primes et indemnités. Dès lors, on pourrait considérer que si l'agent bénéficie de la garantie de l'institution des primes qui lui étaient accordées avant le transfert, il ne bénéficie pas de la garantie du taux qui leur était appliqué.

Mais pour l'instant, le régime indemnitaire a essentiellement été employé dans les communautés pour compenser les inégalités générées entre les agents en raison du maintien des avantages acquis à ceux qui pouvaient y avoir droit. Il s'agit par exemple de compenser le treizième mois que certains n'avaient pas, par un niveau de primes mensuel plus élevé, afin que les agents à niveau de responsabilité égal, cadre d'emplois identique et même échelon, puissent percevoir une rémunération annuelle similaire. Mais l'exercice a ses limites, ne serait-ce que parce que le régime indemnitaire n'est pas extensible à l'infini. Les différentes filières n'offrent pas les mêmes marges de manœuvre (le régime indemnitaire de la filière technique présente un éventail plus large que celui de la filière culturelle par exemple). De plus, bon nombre d'agents ont été transférés après la refonte du régime indemnitaire de leur commune, ce qui vient réduire d'autant la latitude des DRH dans ces communautés...

Le transfert de personnel a donc un coût. Les avantages acquis, s'ils peuvent ne pas être maintenus puisque la loi Chevènement ne faisant de leur maintien qu'une simple faculté, il est rare de les voir être supprimés lors du transfert. L'éventuelle compensation salariale par le régime

indemnitaire pour les agents qui ne disposaient pas d'avantages acquis crée une dépense nouvelle à la charge de la communauté (qui ne peut être déduite de l'attribution de compensation). Il en va de même pour la nécessaire harmonisation des régimes indemnitaires des agents qui proviennent de communes différentes, et qui disposent de régimes indemnitaires différents. Cette harmonisation a le plus souvent été réalisée à la hausse, c'est à dire en reprenant le régime le plus favorable et en le généralisant à l'ensemble des agents. On pourrait être tenté de penser que cette spirale inflationniste – puisque le terme a été employé –

La loi ne garantit pas forcément le maintien de la rémunération des agents transférés

– touche à sa fin car les principales harmonisations ont été réalisées. D'aucuns diront que le calendrier est heureux car l'harmonisation des rémunérations a été effectuée à une époque où les perspectives financières des communautés, notamment celles qui ont le régime fiscal de la TPU (qui ont connu la plus grande part des transferts de personnels), étaient plus favorables qu'aujourd'hui, du fait de l'actuelle montée en puissance de leur activité, mais également de la conjoncture économique et des incertitudes liées à la réforme de la taxe professionnelle. Mais pour autant, les inégalités de traitement entre les agents d'une même communauté ne peuvent pas forcément être toutes réduites et elles créent au sein d'une même structure des tensions qui n'existaient pas. Les transferts de personnels ont importé dans un même service les inégalités qui préexistaient entre collectivités, sans parvenir à les réduire totalement. Et ces tensions risquent fort de s'accroître encore. Car la pratique montre que toutes les harmonisations de rémunération programmées n'ont pas encore été menées à bien. Par

ailleurs, le règlement des questions relatives à l'harmonisation des temps de travail connaît encore plus de retard. Cette tension devrait donc probablement encore s'accroître, car le choix qu'ont fait de nombreuses communautés de disjoindre l'harmonisation des rémunérations de celle des temps de travail peut rendre ce problème assez souvent difficile à gérer.

4. En guise de conclusion ...

4.1. L'unité inachevée

Les limites de l'exercice de la compensation des inégalités créées entre agents qui disposent ou pas d'avantages acquis au sein d'une même structure font apparaître une difficulté que n'avaient pas entrevue les rédacteurs du statut de 1984. L'interdiction d'instituer de nouveaux avantages acquis a figé (et c'était le but recherché) la situation à cette date, avec des collectivités plus intéressantes d'un point de vue pécuniaire que d'autres. Mais pour autant une telle interdiction s'accommode mal de l'émergence conséquente de nouvelles administrations territoriales après cette date. Le phénomène est particulièrement marquant dans les structures plutôt urbaines. Celles d'entre elles qui sont issues de districts créés avant 1984 notamment ne connaissent finalement que peu de difficultés lorsqu'elles avaient déjà instauré des politiques de rémunération plus favorables, parfois calquées sur celles de la ville centre. À l'inverse, dans les structures créées ex nihilo après la loi de 1984, les tensions sont quelquefois bien perceptibles, avec l'impossibilité de généraliser les avantages acquis, ce qui présenterait pourtant l'intérêt de régler le problème à la base. La question s'est d'ailleurs posée à l'occasion du dépôt d'un amendement parlementaire au cours du récent examen de la loi relative aux libertés et

Le transfert des agents

responsabilités locales. L'amendement visait à permettre aux EPCI qui le souhaitent de généraliser à l'ensemble de leurs agents les avantages collectivement acquis dès lors que plus de la moitié d'entre eux en bénéficiaient en application de l'article 64 de la loi Chevènement. Il n'a pas été retenu en raison du risque de dérapage financier qu'il pouvait constituer et parce qu'il deviendrait sans objet à terme, lorsque tous les agents ayant conservé leurs avantages à titre individuel auront quitté la communauté (par mutation ou départ à la retraite). La question pourrait toutefois se poser en d'autres termes avant cette échéance : dans un contexte de pénurie des cadres territoriaux, ces communautés-là risquent d'apparaître les moins attractives.

Mais en organisant un transfert important d'agents municipaux vers les EPCI, la montée en puissance de l'intercommunalité révèle d'autres éléments de rupture du principe d'unité de la fonction publique territoriale. Ce principe suppose en effet que le statut soit parfaitement harmonisé s'agissant des règles régissant les agents des communes et ceux des structures intercommunales. La question des seuils de création des emplois fonctionnels de direction en est une illustration bien connue. À cet égard, on remarquera que la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales a étendu aux communautés de plus de 150 000 habitants la possibilité qu'ont les communes de la même taille de pourvoir par recrutement direct à leurs emplois de directeurs généraux adjoints des services (cf. art. 47 de la loi de 1984). Sans vouloir tout inventorier, il existe encore de nombreuses dispositions s'appliquant aux agents municipaux sans trouver d'application aux agents

intercommunaux. Ainsi pour ne citer que deux exemples, l'article 8 du décret du 9 février 1990 ouvre aux techniciens territoriaux de plus de 40 ans qui assurent seuls la direction des services techniques d'une commune de moins de 20 000 habitants dans lesquelles il n'y a pas d'agents relevant du cadre d'emplois des ingénieurs de se présenter à l'examen professionnel d'accès à ce cadre d'emplois. Mais la même possibilité n'existe pas pour les agents qui sont dans la même situation dans une communauté de la même taille. Autre exemple, l'article 14 du décret du 19 juillet 2001 permet la prise en charge par la commune des frais de transport liés à des déplacements professionnels des agents sur son territoire. Cette possibilité n'existant pas pour les agents des EPCI, la solution légale consécutive à un transfert de compétence demeure bien souvent... l'achat d'un véhicule de service par la communauté.

Au delà de ces aspects particuliers, il serait toutefois injuste de ne pas relever que si, dans ses moindres détails, le statut de la fonction publique territoriale n'a pas encore achevé sa prise en compte de la réalité intercommunale, l'essentiel a été fait lors soit de sa création dans les années 80, soit dans les mois qui ont suivi la loi Chevènement. Le reste devrait être fait dans les années à venir : il s'agit là d'un travail au peigne fin qui incombe au Gouvernement, puisque la plupart des textes en question relèvent du domaine réglementaire.

4.2. De nouvelles perspectives

Quant à elle, la question du transfert de personnel ne se pose déjà plus en 2004 dans les mêmes termes que cinq ans auparavant. S'il s'agissait à l'époque d'inciter les élus à transférer leurs services et de surmonter les appréhensions des agents concernés, l'heure est aujourd'hui le plus souvent à la gestion des services transférés. C'est là tout le mérite du texte de 2002 qui a posé l'obligation du transfert. Il reste des questions procédurales auxquelles seule la pratique (en attendant le juge ?) apporte des réponses. Nul doute que l'information et la concertation avec les agents résout davantage de problèmes que les procédures, comme le montrent l'expérience de bon nombre de communautés. Certaines d'entre elles ont été brièvement retracées ici. D'autres travaux ont fait l'écho d'autres expériences. On retiendra simplement l'étude particulièrement fine réalisée par une équipe de sociologues dirigée par Rémy Le Saout¹. À partir de l'observation du jeu des acteurs dans la constitution des équipes de quatre structures urbaines, cette étude révèle bon nombre de pratiques, d'expériences, de scénarii et de stratégies liées aux transferts de personnels. Si cette étude ne vise que des exemples urbains, elle révèle des comportements et des problématiques largement transposables aux structures plus rurales.

On attendra également avec impatience la publication par la Cour des comptes, probablement à la fin de l'année 2005, du résultat de l'enquête actuellement menée par les chambres régionales des comptes auprès des communautés.

L'actualité du développement de l'intercommunalité prend désormais un autre tournant, celui d'une plus forte imbrication des communes et des EPCI, notamment au niveau de leurs ressources humaines. La mutualisation des services, avec le nouveau cadre juridique que vient d'instaurer la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004, devrait connaître un développement certain dans les années à venir. C'est probablement dans ce cadre spécifique que l'on trouvera la réponse la plus sûre et la plus souple à l'insondable question du cadre procédural du temps partagé.

¹ Rémy Le Saout (dir.), « *Le transfert de personnels des communes vers les établissements publics de coopération intercommunale* », consultable sur internet sur le site www.grale.univ-paris1.fr

Un service communautaire de la voirie à la Communauté de communes Dordogne-Eyraud-Lidoire

Créée le 1^{er} janvier 2002, la Communauté de communes Dordogne-Eyraud-Lidoire regroupe 10 000 habitants pour 9 communes dont la principale compte 4 000 habitants. Après avoir transféré les dépenses d'investissement en 2003, les communes ont décidé de transférer au 1^{er} janvier 2004 l'intégralité des actions à conduire sur 140 kilomètres de voirie d'intérêt communautaire (soit 56% de l'ensemble des routes).

Le transfert des agents, un temps partagé

Ce transfert de compétence, en application des dispositions issues de la loi du 27 février 2002, s'est traduit par le transfert de 5 agents issus de communes différentes. Pour trois d'entre eux, aucune difficulté : agents à temps complet affectés intégralement à la compétence concernée, ils ont fait l'objet du transfert automatique prévu par la loi. Un autre agent, à temps non complet (27 heures), qui assurait l'intégralité de son service sur la voirie, a fait l'objet de la même procédure. Cet agent d'entretien a depuis été recruté pour 3 heures hebdomadaires par sa commune d'origine sur une autre mission. Il a donc désormais deux employeurs (la Communauté pour 27 heures et la Commune pour 3 heures). Le cinquième agent, quant à lui, était affecté intégralement à la voirie dans sa commune, mais une partie seulement de celle-ci a été transférée. Il a donc été décidé, après avis de la CAP du centre de gestion, de conventionnellement répartir son temps de travail entre les deux niveaux au prorata du kilométrage

de voirie transférée : 26 heures 30 pour la Communauté et 8 heures 30 pour la commune. Cet agent a fait alors l'objet de deux arrêtés préparés par le centre de gestion, un premier le transfère pour 26 heures 30 à la Communauté, un second qui modifie la durée du temps de travail de son emploi à la commune. Le service est donc au final composé de cinq agents appelés à intervenir sur l'ensemble du territoire. Organisé en deux équipes, il est coordonné par un contrôleur des travaux, également agent de la Communauté.

Un démarrage difficile

Si la gestion de ce temps partagé ne soulève finalement aucune réelle difficulté au quotidien, le nouveau service communautaire de la voirie est aujourd'hui confronté à une situation de sous effectif qu'il a héritée des communes. Le transfert de la compétence s'est traduit par un transfert du manque de moyens. Situation peu satisfaisante que ne font qu'aggraver les distances que les équipes sont amenées à parcourir pour se rendre d'une commune à l'autre (parfois 20 kilomètres en tracteur agricole). Par ailleurs, alors qu'auparavant ils connaissaient l'ensemble de la voirie de leur commune, les agents doivent s'adapter à une voirie qu'ils ne maîtrisent pas encore parfaitement, ce qui les conduit avant chaque intervention à une consultation plus longue des plans.

Difficulté supplémentaire, le service se trouve chargé de travaux tels que le curage des fossés ou le fauchage des talus qui étaient jusque là parfois

confiés à des entreprises par marché. En effet, le choix n'a pas encore été fait par la communauté d'externaliser ces tâches ou de renforcer le service par un nouveau recrutement. Enfin, la communauté ne possède pas le matériel nécessaire à l'ensemble des interventions qu'elle est amenée à réaliser sur la voirie communautaire. Celui-ci lui est mis à disposition par les communes qui ont conservé leurs moyens pour l'entretien de la voirie demeurée municipale et elle est dès lors tributaire des priorités municipales et... d'une rivalité naissante entre les services.

La piste du service commun

Pour remédier à ces difficultés, qui laissent aux élus l'impression que la gestion communautaire est moins efficace que la gestion municipale, une réflexion est engagée dans le sens d'une meilleure mutualisation des services municipaux et communautaires. Une première étape devrait être franchie dès 2005 avec le rachat aux communes de leur matériel, solution qui trouve sa justification dans la répartition du nombre de kilomètres de voirie entre la communauté et les communes. Cette mutualisation des moyens matériels pourrait à moyen terme déboucher sur la constitution d'un service commun de la voirie, dans les conditions prévues par les nouvelles dispositions de la loi du 13 août 2004. Cette hypothèse aurait au moins le mérite d'apporter de la souplesse et de la coordination dans l'exercice de la compétence sur le territoire.

Transfert et réorganisation des services de voirie à la Communauté de communes du Val de Garonne

Créée en 1996, la communauté de communes du Val de Garonne regroupe aujourd'hui 47 000 habitants pour 28 communes. Ce territoire plutôt rural est structuré autour des deux pôles urbains de Marmande (17 000 habitants) et de Tonneins (9 000 habitants). En 1956, à l'initiative des services extérieurs de l'équipement (future DDE), les communes rurales se sont regroupées en syndicats intercommunaux de voirie découpés sur la carte des cantons. Cas particulier, les communes urbaines n'adhéraient à ces syndicats qu'au titre de leur partie rurale (c'est à dire, hors agglomération). Ces communes assuraient en régie directe leur compétence voirie sur la partie urbanisée de leur territoire. C'est ainsi que sur le périmètre de l'actuelle communauté de communes, existaient en 1996 trois syndicats de voirie (Tonneins, Est-Marmandais et Ouest-Marmandais) et deux régies municipales. Avec, difficulté supplémentaire, des périmètres syndicaux qui n'épousaient pas les contours de la Communauté, celle-ci n'ayant pas été conçue sur la base de la carte cantonale.

Deux régies et trois syndicats

Lorsque la Communauté prend la compétence « voirie » en 1998, le choix est fait de ne pas bouleverser cette architecture. En revanche, la plupart des communes étant déjà dessaisies juridiquement de leur voirie (transférée aux syndicats depuis plus de 40 ans déjà), l'exercice de

la définition de l'intérêt communautaire, avec le partage entre les tronçons qui demeurent municipaux et de ceux qui seront transférés à la Communauté, se révèle inutile. La prise de la compétence par la communauté se traduit donc par la substitution de celle-ci aux communes au sein des syndicats. En revanche, les services municipaux de Marmande et de Tonneins sont transférés à la Communauté, où ils constituent deux unités techniques autonomes. En 2003, la communauté décide de reprendre en régie directe l'ensemble des services de voirie. Ce qui suppose notamment la dissolution des syndicats. À cette date, les trois syndicats présentent des profils contrastés. Le syndicat de l'Est-Marmandais, le plus important en effectifs et en activité, est bien structuré. Progressivement, sous l'impulsion de la dynamique née des lois de décentralisation, il s'est autonomisé par rapport à la DDE et s'est doté d'une direction administrative et d'un encadrement technique d'un bon niveau. Les deux autres syndicats, de taille plus modeste, ont des effectifs moindres et bénéficient toujours de l'« aide technique à la gestion communale » des agents de la DDE.

Le retrait des syndicats

Le suivi et la mise en œuvre de la procédure a été confiée au directeur du syndicat de l'Est-Marmandais, qui deviendra au 1^{er} janvier 2004 directeur du service de la voirie de la

Communauté. Si l'intégration des services syndicaux à la Communauté ne présente aucune difficulté particulière (les agents ont été mutés), la circonstance que neuf communes des syndicats de l'Ouest Marmandais et du Tonneinçais n'adhèrent pas à la Communauté a singulièrement complexifié la situation. La procédure juridique suppose en effet que les agents soient répartis entre la Communauté et les communes non membres de celle-ci.

Les modalités de répartition ont fait l'objet d'un travail en deux étapes.

Dans un premier temps, dans chaque syndicat, a été calculée une moyenne théorique d'agents par commune non membre de la Communauté en posant le quotient de l'effectif global du syndicat sur la part de contribution apportée par la commune au budget syndical. Ces moyennes, calculées pour chaque commune non membre de la Communauté, ont ensuite été arrondies à l'unité la plus proche. Ainsi, une commune ayant un quotient de 1,83 à l'issue de ce calcul, est tenue de reprendre deux agents. Les agents ont alors été invités à faire connaître, sur la base du volontariat leur souhait d'être transférés à la Communauté, ou de rejoindre telle ou telle commune « extérieure ». Lorsqu'une commune reprend à ce stade le nombre d'agents prévus, les choses s'arrêtent là pour elle en ce qui concerne le volet « personnel » de la procédure de répartition de l'actif et du passif du syndicat. Dans le cas

contraire, la situation est réglée lors de la seconde étape.

Si la commune refuse de reprendre un agent qu'elle était censée reprendre, elle doit s'acquitter d'une sorte de « droit de sortie » correspondant à deux ans de traitement (charges comprises) de l'agent moyen du syndicat. Cette somme correspond en effet à la charge qui pèsera sur la communauté si, devant supprimer le poste, elle devait assurer la rémunération de l'agent ainsi mis à la disposition du centre de gestion.

Autre cas de figure : la commune souhaite reprendre un agent, mais aucun n'est candidat, dans ce cas, le choix a été fait de compenser le coût de l'agent sur l'actif du syndicat dissout, sans trop pénaliser la commune.

Au 1^{er} janvier 2004, à l'issue de cette opération de répartition des agents avec les communes « extérieures », le service de la voirie de la Communauté comptait donc 83 agents, issus de cinq structures différentes : le syndicat de l'Est-Marmandais (30 agents), le syndicat de l'Ouest-Marmandais (11 agents), le syndicat du Tonneinçais (9 agents), l'unité urbaine de Marmande (25 agents) et celle de Tonneins (8 agents).

La restructuration du service

Outre les difficultés d'harmonisation des temps de travail et des régimes indemnitaires (actuellement en cours), l'organisation du service est l'étape suivante. Sans pour autant fusionner les cinq entités, il s'agit de les décloisonner progressivement, de mieux mutualiser leurs moyens matériels et de développer des fonctions transversales autour de missions particulières telles que la pose de l'enduit d'usure par exemple.

Pour l'heure, les cinq secteurs géographiques sont maintenus. Les deux unités urbaines conservent leur autonomie en raison du bon niveau de l'encadrement issu de l'époque de la gestion municipale et de la spécificité du travail sur la voirie en milieu urbain qui suppose de continuer à les distinguer des équipes intervenant en milieu rural.

En revanche, en raison de leur taille et du rôle joué jusque là par la DDE, les équipes issues des deux syndicats de l'Ouest Marmandais et du Tonneinçais nécessitaient un encadrement renforcé. C'est pourquoi, l'ancien responsable technique de l'Est Marmandais a été chargé de coordonner les 3 unités rurales. Celles-ci continuent pour les deux premières d'être dirigées par les anciens responsables des syndicats, et la

direction de l'unité de l'Est-Marmandais est désormais assurée par l'ancien adjoint du responsable technique. La direction de l'ensemble est assurée par l'ancien directeur du syndicat de l'Est-Marmandais.

Mais cette organisation actuelle devrait encore évoluer, à la faveur du décloisonnement entre les unités urbaines et rurales. À l'horizon 2006-2007, le service pourrait être organisé autour de deux centres techniques, l'un pour le secteur Sud (autour de Tonneins) et l'autre pour le secteur Nord (autour de Marmande). Dans ce dernier secteur, traversé par la Garonne qui ne peut être franchie qu'en peu d'endroits par les engins du service voirie, une annexe du centre technique serait alors maintenue sur la rive gauche du fleuve, dans les locaux de l'ancien syndicat de l'Ouest-Marmandais. En revanche, les unités urbaines seraient alors localisées dans ces centres techniques. Actuellement, elles demeurent dans les locaux qui leur étaient affectés auparavant dans les communes, auxquelles aujourd'hui la communauté paie un loyer.

Clermont Communauté : Informer, dialoguer, rassurer avant de transférer.

Communauté d'agglomération de la première génération, Clermont Communauté (175 000 habitants ; 21 communes) compte aujourd'hui 256 agents permanents, dont 225 fonctionnaires. S'y ajoutent également des agents non permanents (vacataires, saisonniers, etc.). Portée par un SIVOM, puis à partir de 1993 par une communauté de communes, la structure intercommunale y a longtemps présenté une équipe extrêmement légère puis a connu à partir de sa transformation en communauté d'agglomération une progression très rapide de ses effectifs. La mise en œuvre progressive du transfert des compétences a en effet pratiquement conduit la communauté à voir ses effectifs doubler chaque année, affinant ainsi la démarche entreprise pour accompagner la procédure de transfert.

Des premiers transferts sans encombres

Opérées avant la loi relative à la démocratie de proximité, les deux premières vagues de transfert (déchetteries en octobre 2000, puis services de développement économique et collecte des déchets ménagers au début 2002) auront permis d'initier la démarche. Pour chaque transfert et pour chaque compétence, la communauté a organisé une réunion d'information dans la commune auprès des agents concernés. Y participaient le vice-président de la communauté en charge du personnel, son homologue en charge

de la compétence, un cadre de la communauté, mais également le maire, un de ses adjoints et le directeur de la commune. L'objet de la réunion est tout d'abord de présenter la communauté, mais également d'informer sur la procédure engagée et sur les conditions salariales. Un temps consacré aux questions permet ensuite de nouer le dialogue et de continuer à rassurer. À noter que l'essentiel des questions portent sur le régime indemnitaire, le nombre de jours de congés et les conditions d'avancement. Enfin, la présence des principaux responsables politiques et administratifs de la commune aux côtés des représentants communautaires atteste que les deux échelons partagent la même ligne. Au final, l'ensemble des agents exerçant dans les domaines de compétence transférés ont accepté leur mutation (pour les agents contractuels, la procédure retenue a été la substitution de l'EPCI à la commune dans le contrat)

Harmoniser et régulariser

Le premier transfert régi par la loi de février 2002, celui des piscines en janvier 2003, sera paradoxalement plus complexe à mettre en œuvre, en raison de la grande disparité des situations personnelles instituées par les différentes communes. Ainsi, l'éventail des jours de congés accordés allait de 25 à 55 d'une commune à l'autre. Ce qui a nécessité une harmonisation (les agents bénéficiant de 55 jours de congés devant

finalement abandonner 15 jours). Autre difficulté rencontrée, certaines communes permettaient à leurs maîtres nageurs de donner des leçons payantes au cours de leur temps de travail. Pratique illégale à laquelle le transfert a dû mettre un terme. La solution trouvée permet aux maîtres nageurs de donner des leçons en dehors du temps de travail et à titre libéral. La communauté met gratuitement à la disposition des maîtres nageurs une ligne d'eau pour la durée du cours à la condition qu'ils en fassent la demande préalablement et qu'ils apportent la preuve que toutes les démarches administratives permettant un exercice libéral sont effectivement remplies. Au passage, cette mesure a entraîné l'accroissement de l'amplitude des horaires des leçons de natation, et donc un meilleur service à l'utilisateur. Au final, la mise en œuvre de la procédure de transfert des quelques 100 maîtres nageurs aura pris une année.

Une procédure longue

Le transfert des bibliothèques pour le 1^{er} janvier 2005 ne s'annonce pas beaucoup moins long. Une première série de réunions d'information a été organisée dès le printemps, puis une autre en juillet. Pour la ville de Clermont-Ferrand, ce sont deux séances de deux heures environ qui se sont tenues, les agents étant répartis en deux groupes afin d'assurer la continuité du service. Enfin en septembre une nouvelle série de réunions, cette

fois uniquement avec les responsables administratifs des finances, de la culture et des bâtiments de la communauté, doit être organisée pour présenter les modalités d'organisation et de fonctionnement des services après le transfert. Par ailleurs, en vue de la préparation du transfert et de l'harmonisation des procédures internes, les agents suivront une formation sur les marchés publics.

Sur le plan de la procédure formelle de transfert, les différents CTP auront été réunis à deux reprises. Lors d'une première réunion en juillet, ils ont été informés du principe du transfert de la compétence ainsi que de l'organisation générale du futur service de la lecture publique. Ils seront ensuite invités à émettre leurs avis lors d'une seconde réunion en fin d'année au cours de laquelle le devenir des agents, les modalités de transfert ainsi que l'organisation future du service auront été présentés. Les conseils municipaux et communautaire ont délibéré sur le transfert au cours du 1^{er} semestre.

Mais la phase la plus longue à conduire n'est pas celle du dialogue avec les agents, ni même celle de la recherche de solutions (pour l'harmonisation des situations par exemple) mais celle de la collecte auprès de chaque commune des informations relatives à la situation personnelle de chaque agent. Surtout lors du premier transfert.

Or, pour organiser au mieux les transferts, et rassurer les agents concernés, il ne suffit pas de connaître les postes, l'identité et le statut des agents qui sont affectés, mais également le régime indemnitaire, les situations particulières, les droits ouverts par la mutuelle de la commune d'origine ou encore les prestations proposées par le COS... En effet, le transfert est d'autant mieux vécu par l'agent que celui-ci est assuré de ne perdre aucun élément de rémunération.

Un régime indemnitaire favorable

À Clermont Communauté, le régime indemnitaire est depuis l'origine aligné sur celui de la ville centre, qui s'avère être globalement le plus avantageux du territoire. Nul doute que cette circonstance aura facilité les transferts : la situation individuelle des agents transférés de la ville-centre restant inchangée, celle des agents issus des communes périphériques étant le plus souvent *de facto* revalorisée.

Sur le plan non pécuniaire, la communauté d'agglomération s'est également efforcée de ne pas dégrader les situations individuelles des agents lors des nécessaires réorganisations de certains services (missions, lieux de travail, etc...).

Des situations individuelles souvent améliorées.

Si le transfert des piscines, et celui à venir des bibliothèques n'entraînent aucun changement de lieu de travail, il n'en est pas forcément allé de même pour les services de développement économique (qui ont dû être fusionnés) ou de collecte des ordures ménagères qui ont dû être réorganisés. Dans le premier cas, il s'agissait en fait d'intégrer les deux agents (un cadre et une secrétaire à temps partiel) du service de développement économique de la commune de Cournon d'Auvergne au service étoffé de la ville centre. Le cadre a en fait rejoint l'équipe avec des responsabilités accrues et la secrétaire a pu bénéficier d'un passage sur un poste à temps complet avant d'être titularisée. Pour les agents chargés de la collecte, le transfert a quelquefois entraîné un changement de lieu de prise de poste. Mais ce changement n'a pas soulevé de difficultés majeures : le transfert a permis à ces agents de percevoir un régime indemnitaire plus favorable que celui du syndicat intercommunal d'où ils provenaient.

Transferts d'équipements culturels et sportifs à la Communauté d'agglomération du Calaisis.

Le transfert d'agents relevant des filières culturelles ou sportives peut se révéler particulièrement complexe en raison de la spécificité statutaire des emplois concernés. S'y ajoutent les contraintes inhérentes à tout transfert. Dans le Pas de Calais, la Communauté d'agglomération du Calaisis (100 000 habitants ; 5 communes) a été créée au 1^{er} janvier 2001 avec notamment pour compétence optionnelle la « construction, l'aménagement, l'entretien et la gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire ». En la matière, le conseil communautaire a déclaré d'intérêt communautaire le 20 décembre 2001 trois équipements (l'école nationale de musique et de danse, l'école d'art et une base de chars à voile) à compter du 1^{er} janvier 2003, ainsi que l'ensemble des autres écoles de musique municipales à compter du 1^{er} janvier 2005.

Sur les trois équipements transférés au 1^{er} janvier 2003, deux provenaient de la ville centre (Calais, 80 000 habitants) et fournissaient les plus importants des effectifs concernés (85 agents au total), tandis que la base de chars à voile qui était implantée sur une autre commune (Marck ; 9 000 habitants) présentait une équipe nettement plus réduite en comparaison (4 agents).

Après avoir consulté les communes concernées sur la liste des agents affectés à ces équipements,

la situation statutaire individuelle de chacun et le régime indemnitaire qui leur est applicable, le service des ressources humaines de la Communauté a préparé un projet de convention pour chaque équipement, indiquant les modalités du transfert (transfert automatique, maintien de la situation statutaire, du régime indemnitaire si l'agent y a intérêt ainsi que des avantages acquis). Les projets de convention stipulaient par ailleurs qu'à l'issue de la première année d'application, les parties pourraient en réexaminer le contenu et qu'en cas de reprise de la compétence par la commune, le personnel retournerait à la commune. Enfin, les projets de convention présentaient en annexe la liste des agents concernés (avec leur situation statutaire).

Pas moins de 10 délibérations

Ensuite, conformément à l'article L.5211-4-1 du CGCT (issu de la loi du 27 février 2002), la communauté a saisi en septembre 2001 son comité technique paritaire (placé auprès du centre de gestion) et a invité les deux communes à consulter leur CTP propre sur les projets de convention. Une fois les avis recueillis, les conseils municipaux et le conseil communautaire ont ratifié les projets de conventions en autorisant leur exécutif à les signer. Mais cette délibération n'a pas été la seule. Car au delà des modalités de principe, il a fallu adopter les mesures d'application et prendre en compte les situations

particulières. Au final, ce sont 10 délibérations qui ont été adoptées lors des deux séances du conseil communautaire de novembre et décembre 2002. En effet, pour permettre le transfert des emplois aidés (CES et CEC), une nouvelle convention a dû être signée entre la communauté et l'État (direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle). Pour l'emploi jeune de la base de chars à voile, un avenant tripartite à la convention cadre (État, commune, communauté) a dû être conclu afin que l'EPCI se substitue à la commune dans le contrat de travail. Deux autres délibérations sont venues modifier la liste des emplois permanents de la communauté et instituer un nouveau régime indemnitaire pour les nouveaux services. Lors du conseil de décembre, d'autres délibérations ont été adoptées sur le maintien des avantages acquis, le régime indemnitaire, l'institution de l'indemnité allouée aux enseignants assurant une fonction de direction, la rémunération des jurys de concours, celle des modèles vivants (de l'École d'arts), et la modification de la liste des emplois permanents adoptée un mois plus tôt, une commune ayant mis en stage certains agents entre temps.

Demain, une attractivité moindre ?

À noter que sur l'ensemble des transferts, c'est la gestion des cumuls d'emploi (courant chez les enseignants) qui s'est révélée la plus délicate. Mais pour l'avenir, les soucis pourraient bien venir des conditions salariales proposées par la communauté. Car si globalement les agents ont bénéficié du maintien de leur régime indemnitaire et de leurs avantages acquis, les agents nouvellement recrutés ne peuvent bénéficier de ces avantages acquis, limitant ainsi les capacités de recrutement d'agents culturels déjà expérimentés (qui devraient quitter les avantages de leur ancien employeur). Déjà posé une première fois pour le recrutement d'un enseignant, le problème a alors trouvé une solution par l'instauration d'une part variable de l'indemnité de suivi et d'orientation. Mais cette solution ne pourra pas être reproduite à chaque reprise, posant le risque d'un manque d'attractivité de la Communauté d'agglomération sur certains emplois à moyen terme, notamment lors du remplacement des agents. Pour l'heure, le malaise se perçoit surtout chez les agents en CEC (tous services confondus) : ils ne pourront bénéficier lors de leur titularisation dans les services de la communauté aux avantages des communes, et dont ils auraient automatiquement bénéficié s'ils étaient demeurés municipaux, ou s'ils avaient été transférés après leur titularisation.

La mutualisation des services

La mutualisation des services communaux et communautaires constitue une pratique croissante à laquelle la loi du 13 août 2004 a apporté un nouveau cadre légal. Ce chapitre développe ces dispositions et illustre par les exemples de cinq communautés des démarches engagées avant cette loi. Il présente également un cas tout à fait spécifique de mutualisation de services : la constitution de services intercommunaux de police municipale ou de gardes champêtres.

La mutualisation des services

La coopération intercommunale – encadrée par les principes de spécialité et d'exclusivité – suppose que les communes et les EPCI constituent deux niveaux de structures distinctes, administrativement et fonctionnellement autonomes, où chacun exerce de son côté ses compétences avec ses propres moyens.

Justifié sur le plan de la clarté juridique et comptable, ce schéma peut toutefois nuire à la cohérence de l'action locale, entraîner un dédoublement coûteux des services et entraver la constitution de pôles d'expertises opérationnels.

De nombreuses communautés se sont engagées avec leurs communes membres dans des démarches expérimentales de mutualisation, extrêmement variées, dans lesquelles un même service œuvre, sur leurs champs de compétences respectifs, autant pour une ou plusieurs communes que pour la communauté.

La mutualisation peut être informelle. Il s'agit de l'assistance ponctuelle de la communauté à ses communes membres, ou à l'inverse de communes (fréquemment la ville centre) qui assistent la communauté. Mais, dans ce dernier cas, le plus souvent, le cercle de la mutualisation sera plus restreint, les autres communes de la communauté ne profitant pas de cette assistance.

La mutualisation peut aller jusqu'à la fusion des services d'une ou de plusieurs communes avec ceux de la communauté. Depuis 1972, la ville de Strasbourg n'a plus de services, les services de la communauté urbaine étant affectés autant aux compétences communautaires qu'aux compétences de la ville. D'autres exemples présentent, en milieu rural, des communautés qui gèrent l'ensemble des personnels des communes, selon des modalités variées.

Entre ces deux modèles, toutes les hypothèses sont imaginables : une commune qui assure le portage administratif durant les premières années d'existence de la communauté, ou encore un service, avec une expertise particulière, qui est affecté à la communauté et à une ou plusieurs communes. Ce modèle pourrait d'ailleurs connaître dans les prochaines années un essor considérable, sur des champs tels que la gestion financière et budgétaire, l'expertise juridique, notamment en marchés publics, et bien sûr l'instruction des permis de construire.

La loi du 13 août 2004 donne à ces « services communs » ou « services partagés » un cadre juridique assoupli et rénové.

Un encadrement législatif antérieur peu opérationnel

Si la loi du 7 janvier 1983 reconnaît à une collectivité territoriale la possibilité de mettre à la disposition d'une autre collectivité ses services et ses moyens par convention afin de lui faciliter l'exercice de ses compétences (art. L.5111-1 al. 2 du CGCT), cette possibilité n'est pas ouverte aux EPCI : le juge administratif la réserve aux seules collectivités territoriales (CE, 20 mai 1998, *Communauté de communes du Piémont de Barr*).

D'autres dispositifs permettaient toutefois une certaine forme de mutualisation, même de façon peu satisfaisante.

La mise à disposition individuelle à temps partiel d'agents (cf. article 61 al. 2 de la loi du 26 janvier 1984 et décret du 8 octobre 1985) permet à deux structures publiques de se partager le temps d'un même agent.

L'article L.5211-56 du CGCT permet aux EPCI (y compris aux syndicats) d'assurer des prestations

de services pour le compte d'une collectivité, d'un autre EPCI ou d'un syndicat mixte. Les dispositions de cet article sont applicables aux syndicats mixtes, qui peuvent sur cette base assurer de telles prestations aux communes, EPCI et autres syndicats mixtes. En revanche, elles ne sont pas applicables aux communes, qui ne peuvent donc assurer de telles prestations pour le compte d'une autre personne publique sur ce fondement légal (cf. encadré sur les prestations de services).

Les communautés urbaines ont longtemps fait figure d'exception dans cet arsenal juridique. Depuis la loi du 31 décembre 1966 qui les a créées, ces communautés disposent de la faculté de conventionner avec leurs communes membres afin de leur assurer, ou de bénéficier de celles ci, de prestations de services « en vue de créer ou de gérer un service ou un équipement ». Cette possibilité a été étendue aux communautés

d'agglomération par la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

À la suite de la publication en 2001 par la Cour des comptes de son rapport particulier sur les communautés urbaines, la loi du 27 février 2002 a également habilité les communautés urbaines à procéder à une gestion unifiée des services et a instauré une procédure permettant la constitution de services communs auprès de tous les EPCI.

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a étendu la possibilité d'assurer des prestations de services (dans les deux sens) aux communautés de communes, a généralisé la gestion unifiée aux différentes catégories de communautés et surtout a assoupli en profondeur les conditions de création de services partagés.

1. Le cadre législatif des services communs

1.1. Présentation des services communs

L'article 166 de la loi du 13 août 2004 pose le nouveau cadre applicable des « services communs » (codifié à l'article L.5211-4-1 §II du CGCT).

Un service commun est :

- un service d'un EPCI qui est affecté (par une mise à disposition) à une ou plusieurs des communes membres de cet EPCI (1^{er} al. du §II de l'article L. 5211-4-1 du CGCT)
- ou un service communal affecté (par une mise à disposition) à un EPCI auquel la commune a adhéré (2^{ème} al. du §II du même article)

La loi prévoit d'ailleurs le même dispositif entre les syndicats mixtes fermés et leurs membres (combinaison des articles L.5211-4-1 §II et L.5711-1 du CGCT) et entre les syndicats mixtes ouverts ne comprenant que des EPCI et des collectivités territoriales et leurs membres (art. L.5721-9 du CGCT). Il faut noter que cette possibilité n'est ouverte qu'entre « adhérents directs » : un service commun peut être institué entre un syndicat mixte et une communauté membre de ce syndicat, mais pas entre le syndicat mixte et une commune membre d'une communauté adhérente au syndicat.

Que dit la loi ?

Article L. 5211-4-1 § II du CGCT

Les services d'un établissement public de coopération intercommunale peuvent être en tout ou partie mis à disposition d'une ou plusieurs de ses communes membres, pour l'exercice de leurs compétences, lorsque cette mise à disposition présente un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services. Une convention conclue entre l'établissement et les communes intéressées fixe alors les modalités de cette mise à disposition. Cette convention prévoit notamment les conditions de remboursement par la commune des frais de fonctionnement du service.

Dans les mêmes conditions, par dérogation au I, les services d'une commune membre peuvent être en tout ou partie mis à disposition d'un établissement public de coopération intercommunale pour l'exercice de ses compétences, lorsque cette mise à disposition présente un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services.

Le maire ou le président de l'établissement public adresse directement au chef du service mis à disposition toutes instructions nécessaires à l'exécution des tâches qu'il confie au dit service. Il contrôle l'exécution de ces tâches.

Il peut donner, sous sa surveillance et sa responsabilité, par arrêté, délégation de signature au chef dudit service pour l'exécution des missions qu'il lui confie en application de l'alinéa précédent.

Un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut également, dans le cadre d'une gestion unifiée du personnel de l'établissement public et de celles des communes membres qui en ont exprimé le souhait, et dans les conditions fixées par le conseil de communauté, mettre son personnel et ses services à la disposition des communes qui en font la demande.

1.2. La mise à disposition de service

La loi mentionne la notion de mise à disposition de service, mais elle n'apporte pas de définition de la notion de service. On devrait considérer a minima que le service ne vise pas des agents, mais un ensemble organisé d'agents et qui a un responsable désigné (le chef de service). Cela n'exclut nullement qu'un service soit constitué d'une seule personne. La logique voudrait – mais la loi et sa circulaire d'application² sont silencieuses sur ce point – que la notion de service recouvre également le matériel et le local affecté à cet ensemble organisé d'agents. Dans ce cas, on pourrait définir le service comme étant l'ensemble des moyens humains et matériels affectés à une compétence (ou à plusieurs compétences ou une partie seulement de compétence).

Une relative prudence doit toutefois être observée sur ce point : la notion de « service » mentionnée dans le 1^{er} paragraphe de l'article L.5211-4-1 du CGCT ne semble viser que les seuls moyens humains. Il s'agit d'une légère incertitude qui gagnerait à être prochainement dissipée.

Quant à la position statutaire des agents, si la loi ne l'indique pas expressément et si la circulaire ne le précise pas, elle n'a *a priori* pas à changer à l'occasion de la mise à disposition du service. La procédure de mise à disposition concerne en effet le service et non les agents qui y sont affectés. Outre la simplification procédurale (pas de procédure de mise à disposition individuelle), cette solution règle le cas des agents

² Circulaire NOR/LBL/B/04/10075/C du 15 septembre 2004 relative aux nouvelles dispositions concernant l'intercommunalité introduites par la loi « libertés et responsabilités locales » (pages 27-28).

contractuels qui, en vertu de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984, ne peuvent faire l'objet d'une procédure de mise à disposition individuelle. Le texte législatif instituant ces services communs semble d'ailleurs plaider en faveur de cette solution en disposant que l'exécutif bénéficiant de la mise à disposition adresse directement ses instructions au chef dudit service (art. L.5211-4-1 §II al. 4 du CGCT) : si le chef du service devait faire l'objet d'une mise à disposition personnelle, cette disposition légale serait inutile.

Le texte initial du CGCT, issu de la loi du 27 février 2002, 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 ». Plusieurs points soulevaient dans cette rédaction une certaine difficulté. La notion d'« économiquement et fonctionnellement nécessaire » est une notion plutôt difficile à cerner et surtout à prouver. Celle de « compétences relevant tant de l'établissement public que des communes concernées » était comprise de façon ambivalente. Pour certains, il ne pouvait s'agir que de services fonctionnels (administration générale, finances, etc...) puisque le partage de compétence interdisait qu'une compétence municipale soit assumée au niveau communautaire. Pour d'autres, il ne pouvait pas s'agir de services fonctionnels, mais uniquement de services opérationnels puisque la loi faisait référence à des « compétences relevant » d'un niveau, c'est à dire des compétences transférables. Enfin, il fallait une compétence partagée, le service devant agir autant pour les communes que pour la communauté « pour une mise en œuvre conjointe ».

La mutualisation des services

Le texte issu de la loi du 13 août 2004 résout ces différentes difficultés. La seule condition requise par la loi est désormais la nécessité de présenter un « intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services ». Toute référence à un intérêt « économique » est abandonnée, facilitant les motivations de constitution de ces services. La « bonne organisation » est a priori juridiquement plus aisée à établir. Par ailleurs, la rédaction de ce texte ne semble pas non plus prohiber la constitution d'un service communautaire qui serait uniquement mis à la disposition des communes, c'est à dire d'un service qui ne serait affecté qu'à la mise en œuvre de compétences municipales (tel que l'instruction des permis de construire par exemple).

1.3. Modalités de fonctionnement

C'est probablement ici que réside la principale originalité du dispositif. La loi dispose que l'exécutif de la structure bénéficiant de la mise à disposition adresse directement ses instructions au chef du service concerné. De plus 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. Sur ce point, la mise à disposition de service diffère nettement de la convention de prestation de service, puisque les services qui assurent cette prestation continuent de dépendre de la seule autorité fonctionnelle de l'exécutif de la structure prestataire.

Ces modalités de fonctionnement, et plus largement, les modalités de la mise à disposition ainsi que les conditions du remboursement par la (ou les) structures bénéficiaires de la mise à disposition des frais de fonctionnement engagés par la structure porteuse du service sont déterminées dans une convention conclue entre les différentes personnes publiques partenaires de la mise à disposition.

Cette convention devra être conclue entre les différentes personnes publiques partenaires de la mise à disposition. Une délibération devra autoriser chaque exécutif concerné à la signer. Sur le fond, cette convention devra donc logiquement décrire le service concerné, mentionner le chef dudit service et indiquer la clé de répartition des frais (pour le remboursement). Plusieurs types de clé de répartition peuvent être envisagées. L'observation des premiers exemples repérés de services communs révèle deux tendances. Une première procède à une estimation globale de la durée hebdomadaire moyenne de travail de l'ensemble du service affectée respectivement aux différentes structures. Une autre tendance s'appuie sur la spécificité de l'activité de chaque service et s'exonère ainsi de cette estimation quelque peu artificielle. L'activité d'un service chargé de la paie des agents par exemple pourra se quantifier en nombre de bulletins de paie.

L'activité d'un service chargé de l'instruction des permis de construire pourrait se quantifier en nombre de permis instruits, celle d'un service « voirie » en kilomètres de voirie, etc... Plus rigoureuse, cette méthode présente certaines limites : chaque marché public ne soulève pas la même complexité et ne mobilise pas le même volume horaire...

Le régime de la prestation de service

La loi du 13 août 2004 a modifié le régime des conventions de prestations de services des communautés de communes. Pour résumer, les communautés et leurs communes membres peuvent conclure des conventions par lesquelles l'une confie à l'autre la création ou la gestion d'un service ou d'un équipement. Dans les communautés d'agglomération et les communautés urbaines, cette possibilité s'étend à tout établissement public ou collectivité territoriale : une communauté peut conventionner de la sorte avec un département ou un syndicat mixte par exemple (articles L.5215-27 et L.5216-7-1 du CGCT). En revanche, dans les communautés de communes, cette possibilité est limitée à la seule relation communauté/commune-membre (article L.5214-16-1 du CGCT).

En revanche, demeurent applicables dans les autres cas, les conventions de prestations de services de l'article L.5211-56 du CGCT, dont les conditions sont plus restrictives, la doctrine administrative ayant déjà indiqué que la possibilité d'assurer des prestations sur ce fondement devait faire l'objet d'une habilitation statutaire préalable.

Mais quels que soient les fondements légaux de ces conventions de prestations de services, la circulaire du 15 septembre 2004 indique que le code des marchés publics s'applique à ces différentes conventions s'il agit de conventions rendues à titre onéreux.

Cet élément fait perdre à la prestation de services tout son intérêt dans la plupart des configurations de mutualisation de personnel, puisque la mise à disposition de service présente un cadre plus opérationnel et moins contraignant. Il conviendra toutefois d'en respecter pleinement les conditions. Le régime des prestations pourra cependant être indiqué pour le portage d'une équipe d'animation d'une démarche de pays si aucune structure porteuse n'est prévue (de type syndicat mixte). Une des communautés membres du pays portera l'équipe et une convention de prestation sera conclue entre cette communauté et chacun des autres membres.

2. Quel rapport au droit de la concurrence ?

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. Une partie de la doctrine juridique estime cependant que ces conventions constitueraient des prestations de services au sens du droit communautaire puisqu'elles ne rempliraient pas les critères des cas d'exclusion prévus par la directive³. En toute circonstance, et tant que le juge ne tranche pas ce débat juridique, on peut considérer que ces conventions de mise à disposition de service n'ont pas à faire l'objet d'une publicité et d'une mise en concurrence préalable, au moins devant les services de contrôle de légalité. D'ailleurs, si ces conventions devaient être soumises au code des marchés, à moins d'envisager une mise en concurrence fictive (et donc illégale), la constitution de ces services communs deviendrait matériellement impossible. Cette non-soumission aux règles de la mise en concurrence constitue d'ailleurs, à la lecture de la circulaire, le principal élément distinguant la convention de mise à disposition de service (service commun) de la convention de prestation de service.

³ Richer L., *Prestations de service entre collectivités locales*, AJDA, 26 avril 2004, p.852.

3. Une alternative au transfert de personnel ?

Par dérogation expresse à l'obligation de transférer le service en cas de transfert de compétence, la loi autorise une commune à mettre à la disposition de la communauté dont elle est membre ses services, ou une communauté à faire de même avec un syndicat mixte dont elle est membre. La mise à disposition de service devient donc une éventualité à ne pas exclure pour régler la situation individuelle des agents affectés en partie seulement à une compétence transférée. Par comparaison avec la relative complexité organisationnelle et l'incertitude procédurale du dispositif de transfert des agents affectés pour partie seulement à une compétence transférée (article L.5211-4-1 §I al. 4 du CGCT), la mise à disposition d'un service communal à la communauté semble même préférable.

Ce choix comporte toutefois une limite qui ne pourra pas répondre de façon satisfaisante à l'ensemble des configurations. Un service d'une commune (A) mis à la disposition de la communauté pour une partie de son temps ne pourra pas ensuite intervenir sur la mise en œuvre d'une compétence communale sur le territoire d'une commune (B) sur le fondement d'une convention de service commun. Il faudrait passer, pour ce faire, par une autre convention, régie cette fois par l'article L.5111-1 du CGCT, dont la passation serait selon toute logique soumise à l'application du code des marchés publics. Il faudrait alors passer deux conventions, l'une sans mise en concurrence entre la commune (A) et la communauté, l'autre entre la commune (A) et la commune (B) qui devra faire l'objet d'une mise en concurrence.

Il pourra alors être préférable de faire porter le service par la communauté qui peut mettre celui-ci à la disposition d'une ou de plusieurs de ses communes membres, par une seule convention, qui ne sera pas soumise au code des marchés.

Autre hypothèse, les communes transfèrent la compétence « voirie » à la communauté de communes. Dans la plupart de ces communes, un agent technique n'est affecté qu'en partie à cette compétence, le reste de son temps est occupé à d'autres missions. Le choix pourra être fait de ne pas le transférer à la communauté pour la partie de son temps consacré à la voirie et de le mettre à la disposition en tant que service. Un autre choix pourra être de transférer tous ces agents techniques à la communauté qui remettra à la disposition de ses communes membres une partie de son service affecté à la voirie pour assurer les missions restées communales. Cette solution permettra notamment de mieux coordonner le service « voirie » de la communauté. Mais là encore, la solution choisie devra faire l'objet de pragmatisme. Une bonne solution pourrait être de considérer qu'un service commun a vocation à être porté par la communauté dès lors qu'il concerne plusieurs communes, ou dès lors qu'il est affecté pour plus de la moitié de son activité à la communauté. En toute circonstance, le transfert des agents à la communauté en vue de constituer un service commun ne pourra être régi par la procédure de transfert automatique prévue au 1^{er} paragraphe de l'article L.5211-4-1 du CGCT : ces agents n'exerçant pas l'intégralité de leurs missions sur une compétence transférée, le changement d'employeur ne pourra s'opérer que par la procédure de mutation de droit commun.

La gestion unifiée

La gestion unifiée constitue la modalité de mutualisation la plus poussée puisqu'elle ne vise pas forcément un seul service mutualisé, mais l'ensemble des services. C'est donc l'ensemble de l'administration d'une commune ou de plusieurs communes qui se trouve à être intégré à ceux de la communauté. Les services de la communauté sont ensuite mis à la disposition de la commune ou des communes ayant choisi ce mode d'organisation. Initialement réservée par la loi du 27 février 2002 aux seules communautés urbaines, la possibilité de la gestion unifiée a été étendue par la loi du 13 août 2004 à l'ensemble des catégories d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. On peut l'analyser d'un point de vue juridique comme une habilitation à mettre à la disposition d'une ou plusieurs communes l'ensemble des services communautaires. À noter que seule la gestion unifiée portée par la communauté est autorisée par la loi.

Deux configurations se rencontrent, bien que les cas soient plutôt rares (la loi ne le permettait pas explicitement jusqu'à peu). Il peut s'agir de communautés de communes de petite dimension dont les communes choisissent d'unifier la gestion de leur personnel. Cette forme d'organisation peut permettre notamment de mieux gérer les remplacements pour cause de congés des agents des petites communes ou encore de spécialiser le personnel affecté à l'administration municipale (par rapport à l'image du secrétaire de mairie ou de l'agent technique polyvalent). L'inconvénient du modèle peut être le sentiment du maire de perdre le contrôle direct de ses agents.

L'autre configuration se rencontre en zone plus urbaine, et se caractérise par la fusion ou la quasi fusion de l'administration de la ville centre et de celle de la communauté (cf. exemples ci-après). Cette configuration présente globalement toujours les mêmes caractéristiques. Le poids démographique de la ville centre est prépondérant au sein de la communauté (plus des deux tiers en général). Jusqu'à présent dans les exemples rencontrés, les autres communes de la communauté se tiennent à l'écart de la démarche de mutualisation des services. Enfin, le maire de la ville centre et le président de la communauté sont la même personne ou sont issus de la même équipe municipale (exemple d'Amiens).

4. En guise de conclusion ...

Initiés par des démarches pragmatiques qui ont ensuite été validées et encadrées par la loi, ces processus de mutualisation de services suscitent aujourd'hui un intérêt croissant largement partagé au sein des communautés. Nul doute qu'ils soulèvent d'importantes questions, certains y voyant l'antichambre d'une fusion à moyen terme des communes. Les expériences déjà engagées révèlent qu'il n'en est rien. Le fonctionnement de ces services communs préserve jusqu'à présent l'autonomie communale.

Il n'en demeure pas moins que le développement de ces formes de mutualisation devrait faire évoluer la nature de la relation qui lie les communautés et leurs communes membres avec des effets qualitatifs sur l'administration des territoires dont il est encore peu aisé d'imaginer toutes les potentialités. On peut toutefois d'ores et déjà, sur la base des expériences déjà engagées, se représenter certains de ces effets en terme d'économies d'échelle et de renforcement de la cohérence de l'action publique locale.

4.1. Des économies d'échelle ?

La réalisation d'économies d'échelle se vérifie lorsqu'il s'agit de la création d'un service, en vue du lancement d'une nouvelle activité. En revanche, il devient moins évident lorsque le service existe déjà : la fusion de plusieurs services en un seul implique, soit le maintien de l'effectif total des agents constaté lors de la constitution d'un service unique, soit le reclassement de certains agents dans un autre service. C'est pourquoi la constitution d'un service commun ne devrait pas se traduire par une réduction des effectifs à court terme. Rien n'exclut cependant qu'à moyen terme le service fasse l'objet d'une réorganisation, avec de nouvelles méthodes de travail, se traduisant par des suppressions de postes à l'occasion de départ à la retraite d'agents. Mieux organisé parce que plus étoffé, mais également parce qu'il atteint une masse critique, le service mutualisé peut rendre à effectif global constant un meilleur service. Les économies d'échelle à ce niveau sont plutôt délicates à déterminer à court terme. La mutualisation peut enfin être un outil efficace pour éviter le doublonnage de service (entre une commune et une communauté), ou encore pour pouvoir doter le territoire d'une expertise spécifique (bureau d'étude, analyse financière, spécialiste des marchés publics...) qu'aucune collectivité (commune ou communauté) ne pourrait employer seule à plein temps.

4.2. Une meilleure cohérence de l'action publique

La meilleure cohérence de l'action publique est moins souvent évoquée a priori que la recherche d'économies d'échelles. Pourtant, cet objectif se vérifie plus facilement sur les territoires où la mutualisation a été mise en œuvre. Le recours au service commun peut également permettre de réduire les rivalités éventuellement générées par la coexistence de deux services (un communal et un communautaire) affectés à des missions voisines sur un même territoire. De façon plus prosaïque, un service mutualisé pourra être plus opérationnel, la même équipe affectée à la voirie pouvant intervenir lors de la même sortie sur une voie communale et une voie communautaire situées à quelques mètres de distance l'une de l'autre. La mutualisation d'un service pourra enfin s'accompagner d'autres procédures de rationalisation de l'action publique (acquisition d'un parc de matériel technique plus performant, politique commune des achats publics avec le recours à des groupements de commandes, etc...).

La Plaine Tonique : 17 ans de mutualisation de la gestion des services

Depuis 1987, l'ensemble des agents des communes du district devenu en 2002 la Communauté de communes de Montrevel en Bresse « La plaine tonique » (12 400 habitants ; 14 communes) est employé par l'intercommunalité. À cette époque, ce choix avait été guidé par la difficulté croissante rencontrée par les maires et leurs secrétaires de mairie à maîtriser le statut de la FPT et à assurer la gestion administrative de leur ressource humaine (paie, etc...). Il a donc été décidé de muter l'ensemble des agents au district, puis de les réaffecter dans les communes par des procédures de mise à disposition. Aujourd'hui, cette communauté rurale située dans le département de l'Ain (Région Rhone-Alpes) compte 180 agents, dont 120 sont mis à la disposition des communes. Ses statuts mentionnent une compétence facultative de « coordination et gestion des agents territoriaux mis à disposition des communes membres ». La communauté n'assure d'ailleurs pas que la seule gestion de ces agents puisqu'elle participe également à leur rémunération : les communes ne remboursent depuis 1987 que 80% du coût de la mise à disposition (salaire et charges). Le reste demeure à la charge du budget intercommunal. Cette situation a nécessité à l'époque une croissance de la pression fiscale de l'EPCI, pression certes atténuée par la présence d'un site exceptionnel sur le territoire (usine de stockage de GDF) qui assure à lui seul environ un tiers du produit fiscal total.

Des agents communautaires et des agents affectés à une commune

Les services de la communauté sont scindés en deux groupes d'agents. Le premier groupe est uniquement composé d'agents (120 postes) mis à la disposition des communes. Ceux-ci interviennent exclusivement sur des compétences exercées en régie directe par les communes (secrétariat de mairie, affaires scolaires, voirie communale, eau, assainissement collectif...). Le second groupe (60 agents) est consacré à l'exercice des compétences intercommunales. 30 d'entre eux constituent ainsi le « centre technique », équipe affectée à l'environnement, aux espaces verts (notamment l'entretien de la base de loisirs), à l'entretien des bâtiments, à la collecte des déchets ménagers, et à la voirie communautaire. Le « centre technique » peut également intervenir dans les compétences communales sous forme de prestation de service (d'un point de vue comptable, on notera que le « centre » est géré sous la forme d'un budget annexe). Ainsi, en matière de voirie, les agents mis à la disposition des communes assurent le petit entretien des voies communales et la régie communautaire intervient pour le plus gros œuvre contre facturation.

Un fonctionnement municipalisé

Le groupe des agents mis à la disposition des communes est fractionné en autant d'entités distinctes qu'il y a de communes. Dans chaque entité, les agents sont mis à la disposition d'une commune. Ainsi le système retenu ne remet pas réellement en cause le fonctionnement antérieur à 1987. Chaque commune conserve son autonomie, son secrétaire de mairie, ses agents techniques. Un grand nombre de ces agents est à temps non complet.

Une gestion administrative unifiée

Seule est mutualisée la gestion administrative des ressources humaines. Trois agents de la communauté y sont affectés. L'un d'entre eux est en charge du suivi des agents permanents (statutaires et contractuels), un autre des agents saisonniers, des auxiliaires et des contrats aidés et un troisième du service de la paie.

Certains actes nécessitent la collaboration des deux échelons. Ainsi les créations de poste et les recrutements sont décidés au niveau communal, puis entérinés par la communauté. Le maire choisit et le président nomme l'agent. Le maire propose la note annuelle au président qui l'attribue.

En revanche, la politique salariale est unique. Elle est déterminée à l'unanimité des maires. Il existe un comité des œuvres sociales (cotisation payée par la communauté, et non par les communes) qui assure les mêmes prestations à l'ensemble des agents, qui

La mutualisation des services – Monographies

disposent par ailleurs d'un régime indemnitaire identique. La situation spécifique des secrétaires de mairie pose toutefois une difficulté : relevant de différents cadres d'emplois (agents de catégorie A, B, et C) bien qu'assurant des fonctions similaires, ils reçoivent des rémunérations différentes. Le régime indemnitaire des adjoints administratifs assurant ces fonctions a donc été revalorisé afin de limiter l'écart.

Les enseignements d'un dispositif original

Le dispositif retenu empiriquement en 1987 connaît certaines limites. Le sentiment d'appartenance à une même structure se traduit chez les agents sur le mode interpersonnel (amitiés nouées au cours de manifestations) davantage que sur le plan professionnel (travail en collaboration). On constate d'ailleurs peu de mobilité interne au sein du service (agent souhaitant changer de commune d'affectation). Il s'agit là de la résultante du modèle organisationnel. Mais choisir un autre modèle, davantage mutualisé, avec des agents mis à la disposition des communes qui interviendraient sur plusieurs communes, réduirait la marge d'autonomie municipale. Il n'est pas assuré d'ailleurs qu'une telle évolution soit plus opérationnelle, ne serait-ce qu'à cause des périodes de pointe qui se rencontrent au même moment dans chaque commune.

Par ailleurs, le dispositif ne repose que sur la volonté et le sens des responsabilités de chaque acteur. Qu'un maire refuse de reconduire la mise à disposition d'un agent qui ne lui donnerait pas entièrement satisfaction, et l'agent devrait automatiquement et intégralement être pris en charge par la communauté. À noter que depuis 2003, un agent a refusé sa mise à la disposition

d'une commune : la communauté doit depuis assumer son entière prise en charge.

Enfin, le dispositif choisi (prise en charge intercommunale de 20% de la masse salariale des agents mis à la disposition des communes, mutualisation de la gestion administrative des agents, création d'une régie intercommunale conséquentielle pouvant intervenir par des prestations de services) contribue peut-être à freiner le transfert de compétences à la structure intercommunale. En revanche, il préserve au maximum l'autonomie communale.

C'est pourquoi le système ne devrait pas connaître d'évolutions majeures dans les années à venir. Aucun élu ne songe sérieusement à revenir à la situation antérieure. Mais le rapprochement des équipes existantes n'est pas non plus à l'ordre du jour. Toutefois, pourrait être envisagée la création d'un poste mutualisé consacré à l'assistance des communes en matière de marchés publics.

Communauté de communes Séranne Pic Saint Loup : mutualisation de services en milieu rural

Ce territoire rural de l'Hérault (Languedoc-Roussillon) de 4 200 habitants et de 10 communes (dont une ville centre de 1 900 habitants) connaît sa deuxième expérience successive de mutualisation de personnel. L'ancien SIVOM recrutait l'ensemble des agents et les affectait aux communes en fonction des nécessités. Les différents temps de travail ainsi effectués au service des communes leur était ensuite refacturé sous forme de prestation de service. Mais à l'occasion de la création de la communauté de communes en 2000, ce mécanisme a été abandonné à la demande des services de la trésorerie, ces derniers contestant la légalité d'une facturation de prestations assurées par des agents titulaires de la fonction publique.

Les services techniques intercommunaux sont donc retournés aux communes. Pour éviter qu'un agent ait plusieurs employeurs, les communes ont passé des accords. Une commune recrute un agent et le met à la disposition d'une ou de plusieurs autres pour une partie de son temps.

En revanche, pour les agents administratifs, une autre solution a été retenue. Huit des communes ont en effet souhaité qu'ils soient recrutés par la communauté qui ensuite les remettraient à la disposition des communes. Ainsi, aujourd'hui, aux côtés des 11 agents affectés aux compétences intercommunales, le tableau des effectifs présente 7 agents administratifs affectés à ces 8 communes par

la procédure de mise à disposition prévue par la loi de 1984 (convention de mise à disposition, arrêté et remboursement de l'intégralité du coût du traitement et des charges). Un même agent peut donc être affecté à plusieurs communes. Il peut même être en charge de missions distinctes, en étant secrétaire de mairie dans l'une et complétant son service en assurant l'accueil dans une autre, ou encore en y suivant les dossiers d'urbanisme. Dans ce cas, la NBI accordée pour le secrétariat de mairie est attribuée au prorata du temps hebdomadaire effectivement passé sous cette fonction.

À noter enfin que deux communes membres de la communauté n'adhèrent pas à cette mutualisation des services administratifs : leur secrétariat est donc assuré de façon totalement indépendante.

Une gestion des carrières partiellement municipale

La gestion des agents mis à disposition des communes est distincte de celle de leurs collègues affectés aux compétences communautaires. S'ils bénéficient tous des mêmes prestations du CNAS auquel la communauté a adhéré, ils ne bénéficient pas du même régime indemnitaire, les maires n'ayant pas souhaité leur étendre le versement d'une prime annuelle par objectif.

Si le président est l'autorité de nomination des agents mis à disposition, leur recrutement est assuré collectivement par la présidente de la commission ressources humaines de la communauté, le (ou les)

maire(s) ou un adjoint de la (ou des) commune(s) concernées ainsi que la directrice générale des services de la communauté. La notation est assurée par le président sur proposition du maire (pour les agents affectés à plusieurs communes, le président établit une moyenne entre les différentes notations proposées).

Une synergie pour l'instant limitée

Si le système de mutualisation fonctionne indéniablement, il faut relever que les 7 agents mis à disposition des communes évoluent de façon particulièrement indépendante. Aucune coopération professionnelle spécifique ne les relie entre eux, ni d'ailleurs avec l'équipe affectée aux compétences communautaires. Ni le président de la communauté, ni la directrice des services n'ont de réelle autorité sur les agents mis à la disposition des communes par l'EPCI. Il n'est par exemple jamais organisé de réunions de travail entre les secrétaires de mairie et la directrice de la communauté.

Toutefois certaines évolutions sont perceptibles, laissant entrevoir une dynamique nouvelle. Certains maires souhaiteraient que la DGS de la communauté développe un rôle de coordination et de management de cette équipe d'agents mis à disposition. De leur côté, les secrétaires de mairie apprécient désormais de trouver auprès des services de la communauté une expertise les informant sur leur statut et ayant contribué à revaloriser leur

La mutualisation des services – Monographies

situation personnelle. Par ailleurs, les travaux préalables à la définition de l'intérêt communautaire ont rapproché les élus des différentes communes des services communautaires. La mutualisation des services pourrait dès lors connaître un nouveau prolongement dans les prochaines années. En effet, les maires souhaiteraient trouver auprès de la communauté une expertise, notamment sur les questions financières et d'urbanisme. Les services communautaires pourraient alors s'étoffer dans ce sens et mettre ces nouvelles compétences à la disposition des communes.

Des services centraux uniques à la Ville et à la Communauté du Pays de Vendôme

Créée le 1^{er} janvier 2002, la Communauté de communes Dordogne-Eyraud-Lidoire regroupe la Communauté du Pays de Vendôme : des services centraux uniques

Depuis le 1^{er} mai 2003, la ville de Vendôme et la communauté de communes ont fusionné leurs services centraux. Cette solution ne s'est nullement imposée comme une évidence dans l'histoire de cette intercommunalité. Créée au 1^{er} janvier 1994, dans la foulée de la loi ATR, la Communauté de communes du Pays de Vendôme regroupe aujourd'hui 11 communes pour 28 500 habitants dans le Loir et Cher, avec une ville-centre de 18 500 habitants, une autre commune de 3 000 habitants et neuf autres communes qui présentent des dimensions beaucoup plus modestes avec des populations de 230 à 1 300 habitants.

Au cours de sa première décennie d'existence, la communauté pourra faire figure d'exemple typique d'une intercommunalité de projet. Sa création ne s'est traduite par aucun transfert effectif de compétences et de services, le choix ayant été fait de ne développer que des nouvelles actions, quelquefois très ambitieuses dans des domaines comme l'habitat, le soutien au commerce et à l'artisanat ou l'insertion par l'économie. De leur côté, les communes conservent l'intégralité des actions qu'elles conduisaient. Autre caractéristique, dès sa création, la communauté opte pour le régime de la taxe professionnelle unique. Ce choix, assez

rare à l'époque, permettait aux communes de se partager le produit de la taxe professionnelle sur le territoire. Il assurait également à cette jeune structure une capacité de financement des actions qu'elle initiait. En 2002, la communauté présente le visage d'une administration de mission, légère et souple, avec une équipe de 30 agents, dont une bonne partie de chargés de missions thématiques, plutôt jalouse de son autonomie, installée en périphérie de la ville centre, sur un parc d'activités à quelques pas seulement de la nouvelle gare TGV.

Mais le choix initial de la TPU va progressivement générer des tensions financières au niveau des communes, notamment de la ville centre. En effet, en transférant au niveau intercommunal la croissance de la taxe professionnelle tout en conservant ses charges de centralité, la Ville de Vendôme s'asphyxie lentement mais sûrement. Courant 2002, changement d'optique, le choix est fait de transférer de nombreuses compétences à la communauté : culture, tourisme, petite enfance, enfance et jeunesse, ainsi que certains équipements sportifs. Au 1^{er} janvier 2003, les effectifs de la communauté passent alors de 30 à 190 agents, majoritairement issus de la ville-centre qui transfère dans l'opération 145 de ses 440 agents. Se pose dans le même temps la question des services centraux (logistique, ressources humaines, finances, marchés publics, etc) de la Ville de Vendôme qui deviennent par la même occasion surdimensionnés par rapport

à l'importance des compétences demeurant communales. Et inversement la communauté se trouve dans l'obligation de renforcer ses services

La fusion de services

C'est alors qu'est fait le choix de la mutualisation de ces services. Les scinder (une partie des agents demeurant à la commune, une autre étant mutée à la communauté) aurait été prendre le risque de désorganiser en profondeur les équipes, voire de générer un doublement des services, avec le surcoût afférent. Le choix a donc été fait de fusionner ces services centraux, de n'en faire qu'une seule équipe. Un choix qui, à ce stade, reste limité à la ville centre et à la communauté, les autres communes conservant pleinement leurs services centraux. Cependant, rien n'exclut que dans les années à venir les autres communes choisissent de rejoindre le système de mutualisation des services autour de thématiques spécifiques telles que l'entretien des bâtiments, la gestion des ressources humaines, les finances ou l'urbanisme.

D'un point de vue procédural, les 70 agents des services concernés ont été mutés à la communauté puis aussitôt remis individuellement à la disposition de la commune pour une partie de leur temps. Auparavant, les responsables des services concernés avaient été invités à évaluer le temps consacré par leur service sur les compétences transférées. C'est sur cette base qu'ont ensuite été calculées les durées de mise à disposition et donc les taux de

La mutualisation des services – Monographies

remboursement. Le dispositif a été ensuite été consigné dans une convention cadre conclue entre la commune et la communauté. Enfin, chaque agent a fait l'objet à titre individuel d'une convention de mise à disposition et d'un arrêté. Ce choix procédural a été dicté par la rédaction issue de la loi du 27 février 2002 de l'article L.5211-4-1 du CGCT. Avec l'aval des services préfectoraux, les responsables de la commune et de la communauté ont choisi de n'en respecter que l'esprit en raison du caractère peu opérationnel de la procédure d'alors... en attendant la nouvelle rédaction de la loi relative aux libertés et responsabilités locales.

Pour l'instant, seul le temps de travail, ainsi évalué, fait l'objet d'un remboursement à la communauté. Une étude est cependant en cours qui vise à prendre en compte l'intégralité des coûts effectifs de cette mise à disposition.

À noter toutefois, que les agents communautaires ont vécu avec davantage d'appréhension l'opération de fusion des services que leurs collègues de la Ville. Car si administrativement, ce sont ces derniers qui ont été transférés, ce sont les agents communautaires qui ont eu le sentiment d'être intégrés à une nouvelle administration, avec des procédures plus formalisées, une autonomie moindre, et le sentiment d'un rapport à l' élu plus distandu.

Une organisation bicéphale

Au lendemain du 1^{er} mai 2003, on peut donc ainsi schématiser la structuration des services municipaux et communautaires.

D'un point de vue administratif, au niveau de la Ville de Vendôme, ne demeurent que les services

affectés à des compétences municipales : accueil, état civil, élections, enseignement, police, prévention, médiation, occupation des sols, urbanisme, transports et affaires foncières. Par ailleurs, une partie des services techniques (environnement, espaces verts, voirie, assainissement et réseaux) est également restée communale. Au final, l'ensemble de ces services représente 230 agents.

Au niveau de la communauté, on trouve désormais :

- les services affectés aux compétences communautaires proprement dites : aménagement de l'espace, habitat, cadre de vie, culture, développement économique, insertion, commerce, tourisme, enfance et jeunesse ;
- les services mutualisés (dont les agents sont mis à la disposition de la commune pour une partie de leur temps) : communication, finances, informatique, NTIC, logistique, ressources humaines. Aux côtés de ces services « centraux » fonctionnels, sont également mutualisés une autre partie des services techniques (bâtiments, manutention, garage) ainsi que le service des sports (compétence partagée).

L'ensemble des services communautaires (y compris les services mutualisés) représente 280 agents.

Par ailleurs, toujours d'un point de vue administratif, chaque entité a conservé une direction nettement identifiée. La Ville a conservé son DGS, la Communauté également. Auprès de chacun d'entre eux, est placé un chargé de mission, aux affaires communales pour l'un, communautaires pour

l'autre. Par ailleurs, la collaboratrice de cabinet du maire, également président de la Communauté, est demeurée agent de la commune. En revanche, le DGA qui coordonnait au sein des services municipaux l'ensemble des services techniques a été muté à la communauté au titre des services mutualisés. Bien qu'une partie des services techniques soit demeurée municipale, il continue à coordonner l'ensemble des services techniques, municipaux et communautaires.

L'exemple de ce cadre de direction est en fait révélateur de l'organisation effective des services municipaux, communautaires et « mutualisés ». Car au-delà de cette présentation formelle, l'ensemble est en fait dirigé par une équipe collégiale, dont chaque membre pilote plus particulièrement, mais de façon plus informelle, un ensemble de services répartis moins en fonction de la ventilation juridique (compétence communautaire/ municipale) qu'en fonction de leurs affinités.

Ainsi, le DGS de la commune se trouve-t-il en charge des services de l'accueil, de la police, de la prévention, de la médiation, de l'occupation du domaine public (services municipaux), de la culture (service communautaire), des finances, de l'informatique et des technologies nouvelles, de la logistique administrative et des ressources humaines (services mutualisés).

De son côté, le DGS de la Communauté pilote les services « urbanisme, transports, affaires foncières » et de l'enseignement (services municipaux), de l'aménagement de l'espace, de l'habitat et du cadre de vie, du développement économique, de l'insertion, du commerce et du tourisme, de

l'enfance et de la jeunesse (services communautaires) ainsi que le service des sports (service mutualisé).

Enfin, le DGA de la Communauté continue de coordonner les services techniques, qu'ils soient communaux ou mutualisés.

Et pour sa part, la responsable de la communication (service mutualisé) travaille en plus étroite collaboration avec le cabinet du maire.

Une concertation suivie

Souple et pragmatique, cette organisation suppose naturellement une concertation suivie entre les DGS des deux entités administratives. Chaque semaine, les deux DGS réunissent au cours d'une réunion « intercadres » l'ensemble des directeurs de services. Ils assistent tous deux, ainsi que le DGA, à la réunion hebdomadaire à laquelle participent autour du maire, le premier adjoint, la collaboratrice de cabinet et la responsable de la communication. Et de la même façon, ils participent à la réunion qu'anime le président avec quelques élus du Bureau communautaire et à laquelle assistent traditionnellement les responsables de services de la communauté.

La gestion unifiée du personnel à la Communauté urbaine de Brest

Créée en 1974, la Communauté urbaine de Brest regroupe 221 600 habitants pour huit communes, avec une ville centre ayant un poids prépondérant (156 000 habitants, soit 70% de la population totale). Dès les premières années, cette configuration a conduit la Ville de Brest et la Communauté urbaine à mutualiser certains services techniques tels que le service informatique, à travers la création d'un syndicat mixte regroupant les deux entités. Mais cet exemple restera longtemps anecdotique, car très vite les deux structures administratives vont fonctionner de façon autonome, certains services communaux et communautaires développant quelquefois des actions concurrentes.

Les élections municipales de 1989, avec l'arrivée du maire de la ville centre à la présidence de la Communauté, vont changer la donne. Celui-ci, souhaitant mettre un terme aux dissensions les plus importantes, va décider la fusion des deux services en charge du développement économique. Dix ans plus tard, constatant que les services de la ville centre et ceux de la communauté urbaine, bien qu'ayant un exécutif politique unique, travaillent toujours de façon cloisonnée, indépendante, voire quelquefois contradictoire, les élus décident de fusionner certains d'entre eux. C'est ainsi que sont alors regroupés en services communs les services en charge des ressources humaines, des archives, des fournitures, de l'entretien des bâtiments, services. À la même occasion, le service en charge de

l'informatique est réintégré, le syndicat mixte étant supprimé. Mais si le cap de la mutualisation des services est alors pris, le choix de la collectivité support n'apparaît toujours transparent, certains services communs étant rattachés à la Ville, d'autres à la Communauté.

L'année 2001 marque une nouvelle étape dans la démarche avec la volonté d'unifier au maximum les services. En septembre, un directeur général des services « commun » aux deux entités est recruté, avec cet objectif pour mission principale. En mars 2002, la nouvelle architecture générale des services est posée, avec la création d'une direction générale collective et unique, constituée d'un DGS et de sept DGA, provenant pour moitié de la Ville ou de la Communauté, et pour moitié de mutations (recrutements extérieurs). Courant 2004, les deux pôles « ressources humaines » et « finances et gestion » sont fusionnés, ramenant le nombre de DGA à six.

Une direction générale commune

Chacun de ces directeurs généraux adjoints sont placés à la tête d'un pôle composé de directions, chacune pilotée par un directeur unique. Les directions sont quant à elles composées en fonction de la répartition des compétences, soit de services municipaux, soit de services communautaires, soit de services municipaux et communautaires. L'exemple des services culturels est à cet égard révélateur de cette nouvelle organisation. La

direction de la culture, qui relève de l'un des six pôles (le pôle « vie des habitants »), regroupe les services municipaux de la culture (équipements communaux et politique d'animation, services rattachés administrativement à la Ville) et les services affectés aux équipements culturels d'intérêt communautaire (services rattachés à la Communauté). Mais elle a un directeur unique qui relève de la communauté, et qui est garant de la cohérence des politiques de la Ville centre et de la communauté dans ce secteur.

Il est à noter que la plupart des pôles sont ainsi « mixtes », composés de services municipaux et de services communautaires. Ainsi le pôle « Vie des habitants », outre la direction de la culture, et celle des sports qui est organisée selon le même schéma en fonction de la répartition des compétences, comprend également la direction « développement social urbain » intégralement communautaire, et les directions « action sociale et CCAS », « éducation, enfance et socioculturel » et « santé, environnement » qui sont totalement municipales. Plusieurs de ces pôles sont d'ores et déjà exclusivement communautaires, soit parce qu'ils sont en charge de moyens généraux et donc constitués en services communs (pôle « ressources humaines et financières »), soit parce qu'ils sont en charge de compétences totalement communautaires (pôle « urbanisme et déplacements »). Il en sera également de même au 1^{er} janvier 2005 pour le pôle

« espace public et environnement », puisque la direction des espaces verts de la Ville de Brest sera à cette date transférée à la communauté (la compétence est déjà communautaire, mais elle est actuellement exercée par les communes par voie de prestation de services). Le pôle « développement » est quant à lui quasi intégralement communautaire : si les directions « économie » et de l'aménagement du territoire sont communautaires, la mission des relations européennes et internationales est mixte (les agents affectés au rayonnement économique relèvent de la communauté, ceux qui sont en charge des jumelages et de la coopération décentralisée relèvent de la commune).

Plus complexe est le cas du pôle « administration générale et moyens ». Certaines directions de ce pôle sont déjà sous forme de services communs, et donc rattachés à la Communauté : affaires juridiques, administration, communication, logistique, patrimoine... D'autres sont municipales, parce qu'en charge de la proximité (mairies de quartiers, etc...), des élections, des cimetières, du domaine communal... Enfin, la ville et la communauté conservent chacune leurs services d'accueil, du standard, du courrier et de la reprographie de la Ville et des services analogues de la Communauté. Certains d'entre eux (courrier et reprographie) ont vocation à être mutualisés.

L'ensemble de ces services représente un total de 3000 agents, dont environ 1700 agents municipaux et 1300 communautaires (affectés soit à des services mixtes, soit des compétences communautaires). À noter qu'en dehors des directeurs en charge d'une

compétence exclusivement municipale, l'ensemble de l'encadrement supérieur (directeurs, DGA, DGS) est communautaire (service commun).

Une convention de remboursement

Disposant d'un organigramme unique et d'une direction générale unique, la Ville et la Communauté n'en demeurent pas moins juridiquement et financièrement deux personnes morales parfaitement distinctes avec leur budget propre. C'est pourquoi, dès l'institution de cette nouvelle architecture en mars 2002, s'appuyant sur les dispositions de la loi relative à la démocratie de proximité publiée quelques semaines auparavant, le conseil communautaire a adopté une délibération cadre qui fixe le principe d'une gestion unifiée des services des deux entités et qui détermine service par service le calcul du remboursement des frais par la Ville à la Communauté. Les clefs de répartition diffèrent en fonction de la matière traitée. Par exemple, la répartition des frais des services relevant des ressources humaines est calculée en fonction du nombre de bulletins de salaires réalisés pour chaque entité. Pour les services financiers, la répartition s'opère en fonction du nombre d'articles budgétaires. Pour un service comme celui de la communication, la nature et la diversité des actions réalisées nécessite un degré de précision supérieur : c'est donc après évaluation du coût de chaque prestation que le montant du remboursement est calculé.

Un premier bilan avantageux

La recherche d'économies d'échelle, usuellement avancée par les promoteurs de la mutualisation, n'est d'ailleurs pas affichée ici. Pourtant, plusieurs éléments semblent démontrer l'efficacité du dispositif. Le transfert de plusieurs compétences a entraîné une amélioration du service rendu à la population sans pour autant accroître le nombre d'agents affectés à leur mise en œuvre sur le territoire communautaire. Par ailleurs, les transferts de compétences entraînent des transferts de personnels des autres communes que le service des ressources humaines de la communauté gère à effectifs constants.

En revanche, l'objectif recherché par la mutualisation - la coordination des services de la ville centre et de la Communauté pour une meilleure cohérence de l'action publique locale - est atteint. La nouvelle organisation met un terme aux rivalités de services qui ont marqué les 25 premières années de l'histoire de la Communauté urbaine. Les élus municipaux et communautaires y trouvent naturellement un intérêt direct.

L'avantage est donc politique et administratif, avant d'être économique.

Mais les effets de la démarche adoptée sont appréciés de façon ambivalente par les élus des autres communes. S'ils accueillent favorablement la fin des dissensions entre les services de la ville centre et ceux de la communauté, ils redoutent la dynamique intégratrice que la mutualisation génère. Les communes périphériques préfèrent donc, à une exception près, se tenir à l'écart du dispositif.

La mutualisation des services – Monographies

La participation limitée des autres communes

Il avait été proposé de mettre les directeurs des communes partiellement à la disposition de la communauté, où ils auraient été en charge de la coordination des politiques communautaires de proximité sur le territoire communautaire. Cette proposition pouvait renforcer le pouvoir du maire, celui-ci retrouvant un levier direct pour agir sur le territoire de sa commune sur des champs de compétence transférés. Mais six des sept communes périphériques ont préféré décliner le schéma, par crainte de voir leur DGS intégrer les services communautaires. En revanche, la commune de Guilers (7 500 habitants) pourrait choisir de tenter l'expérience. Si le projet aboutit, au 1^{er} janvier 2005, son DGS pourrait être mis à la disposition de la communauté urbaine pour une fraction de son temps et serait chargé d'animer la mise en œuvre d'une partie des compétences communautaires « espaces publics » sur le territoire de cette commune

La gestion unifiée à la Communauté d'agglomération Amiens Métropole

Créée en 1994 sous la forme d'un district, l'intercommunalité amiénoise s'est transformée au 1^{er} janvier 2000 en communauté d'agglomération. Elle compte aujourd'hui 173 000 habitants pour 27 communes, dont plus de 135 000 pour la seule ville centre. De cette caractéristique, découlent les principaux traits du modèle intercommunal qui s'y développe avec une forte proximité de la communauté et de la commune centre. Le poids considérable de celle-ci au sein de l'agglomération l'a conduit à développer des politiques municipales d'agglomération. L'exemple de sa politique culturelle et sportive en est une illustration. Lors de la transformation en communauté d'agglomération, la question n'a donc pas été de savoir comment ce secteur serait scindé entre le niveau communal et la communauté au travers de la notion d'intérêt communautaire, mais de savoir si ce secteur devait être intégralement transféré ou pas. Le choix retenu aura été celui du transfert intégral.

Avant sa transformation, le district exerçait des compétences en matière de développement économique, d'aménagement, ainsi que des compétences techniques (eau, assainissement, déchets) et comptait 300 agents. Pour l'essentiel des activités d'administration générale (finances, ressources humaines, marchés, service juridique, service des assemblées...), il s'appuyait sur les services centraux de la ville centre, par convention,

et contre remboursement. Cette solution visait en particulier à éviter le dédoublement des services.

2000 : le transfert des services centraux

Avec la transformation en communauté d'agglomération en 2000, de nouvelles compétences sont transférées en matière de politique de la ville, de culture, de sport, ainsi que la voirie d'intérêt communautaire, portant à environ 1 000 les effectifs de la nouvelle structure. Ce sont donc 500 agents qui sont ainsi mutés à ce titre. De plus, dans un souci de clarté administrative, il est décidé de transférer, par mutation individuelle également, 200 agents des services centraux à la communauté, ceux-ci continuant de travailler tout autant pour la ville centre. Le recours à la mutation n'a soulevé aucune difficulté, les agents concernés étant déjà familiers de la structure intercommunale, d'autant que l'opération, pour la plupart d'entre eux n'allait entraîner aucun changement (même lieu de travail, mêmes fonctions...). En revanche, le mode de financement de ce service commun est plus original puisqu'il n'a pas fait l'objet d'un remboursement de la commune, mais d'une prise en compte dans le calcul du montant de l'attribution de compensation. Ce mode de relation entre la ville et la communauté était d'ailleurs général, la communauté utilisant le parc immobilier et mobilier de la commune dans les mêmes conditions (occupation des locaux, prêts de véhicules municipaux...).

C'est donc à un double objectif que devait répondre la création de ces services communs. Derrière le maintien d'une administration unique pour la ville centre et la communauté, il s'agit en effet autant de parvenir à un partage le plus équilibré de la charge financière, que de ne pas remettre en cause la cohérence de l'action publique locale.

Sans changer les grandes lignes de ce mode de fonctionnement, la création d'un encadrement juridique aux services communs par les dispositions de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité va amener la réflexion à une évolution du cadre procédural de cette organisation.

2004 : le parachèvement

Sur la base de l'article L.5211-4-1 du CGCT, la Communauté d'agglomération institue à compter du 1^{er} janvier 2004 une mise à disposition à la ville centre de ces services communs. Il s'agit ici d'une régularisation avec le nouveau droit en vigueur de la pratique initiée quatre ans plus tôt sous un mode expérimental. À cette date, la ville et la communauté disposent d'une direction générale unique, un DGS et six DGA, constituant un service commun. Il est également décidé d'achever de transférer à la communauté les services de la ville centre qui peuvent œuvrer sur des compétences communautaires. Il en va ainsi des services de proximité (les « mairies de secteur » notamment, qui concourent à la mise en œuvre des politiques

La mutualisation des services – Monographies

communautaires), ou encore des services techniques municipaux, ce qui entraîne au passage la réunification de la direction de la voirie. La cohérence de l'action des deux échelons doit s'en retrouver encore renforcée. Pour réaliser des travaux situés sur le carrefour d'une voie municipale et d'une voie communautaire, ce ne sont pas deux équipes qu'il faut mobiliser, mais une seule. De même, au cours de la même journée, la même équipe pourra intervenir sur deux points voisins, l'un municipal, l'autre communautaire.

D'un point de vue procédural, la mise en œuvre de cette mise à disposition de services aura pris environ deux ans. Dès le début 2003, la réflexion est engagée autour des nouvelles dispositions législatives. En fin d'année, les emplois à transférer sont tous ciblés, les modalités de transfert sont déterminées (recours à la mutation individuelle), le cadre général de la

réorganisation des services est posé. Une délibération de principe portant convention de mutualisation est adoptée en décembre 2003, avec date d'effet au 1^{er} janvier 2004. Dans le cours de l'année 2004, les procédures de mutation sont conduites, avec date d'entrée en vigueur au 1^{er} septembre 2004. La communauté remboursera à la ville, après évaluation, la part des frais revenant à sa charge et ainsi avancée par le budget communal pour la période allant de janvier à août 2004. Lors de la même évaluation, sera estimé le montant pris en charge par la communauté frais engagés pour le compte de la ville au titre du fonctionnement des services communs placés au niveau communautaire. Dernier aspect de cette régularisation, cette fois sur le plan financier et comptable, le montant des charges transférées sera revu avant la fin de l'année 2004, afin de déterminer le nouveau montant de l'attribution de compensation.

Au 1^{er} septembre 2004, l'administration unique de la communauté d'agglomération et de la ville d'Amiens compte donc 3 300 agents, avec 1 500 agents affectés aux compétences exclusivement municipales (relevant de la commune), 700 agents affectés aux services communs (relevant de la communauté) et 1 100 agents affectés aux compétences exclusivement communautaires (relevant également de la communauté). Ce système de mutualisation ne concerne quasiment que la seule relation entre la ville centre et la communauté. En effet, les autres communes n'ont pas demandé à ce jour à y participer. Elles peuvent toutefois profiter du dispositif de façon totalement informelle, et à titre gracieux, en demandant assistance aux services communs sur des aspects relevant de l'action municipale (conseils, échanges d'expérience, etc...)

5. Un exemple spécifique de mutualisation de service : les services intercommunaux de police municipale et les gardes champêtres intercommunaux.

Si le CGCT prévoyait déjà auparavant le principe d'un recrutement de gardes-champêtres par un groupement de communes, c'est la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité qui a institué par ses articles 42 et 43 les modalités actuellement en vigueur de recrutement d'agents de police ou de gardes champêtres.

5.1. Des agents intercommunaux, une compétence municipale

Ces dispositions présentent un exemple typique – mais totalement spécifique – de mutualisation de services. En effet, ces agents, bien que recrutés par un établissement public de coopération intercommunale, sont censés assurer une compétence que la loi attribue au maire et qui ne pouvait jusqu'à peu être transférée au niveau intercommunal. La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales n'a d'ailleurs ouvert qu'une brèche toute symbolique dans cette impossibilité de transfert des pouvoirs de police du maire au président d'EPCI à fiscalité propre (art. 163). Car si la loi autorise les maires à leur transférer certains de leurs pouvoirs de police spéciale (circulation et stationnement, assainissement non collectif, gens du voyage, manifestations culturelles et sportives dans les équipements d'intérêt

La mutualisation des services

communautaire et collecte des déchets ménagers), les pouvoirs de police ainsi transférés seront exercés par voie d'arrêtés conjoints des maires et du président. Les deux autorités pourraient alors devoir assumer solidairement la responsabilité en cas d'incident. Tout porte à penser que les exemples de transferts devraient être peu nombreux.

Quand bien même, l'essentiel des pouvoirs de police du maire ne peut être transféré. Dès lors, ces agents seront des agents intercommunaux en charge de la mise en œuvre d'une compétence communale. Ce qui signifie que la création d'un tel service n'entraîne aucun transfert de compétence de la commune à la communauté, et donc logiquement aucun dessaisissement. Une commune peut donc maintenir ou créer un service de police ou de gardes champêtres, bien qu'un autre service a été constitué par la communauté. Par ailleurs, en raison de la nature des missions qu'ils exercent, ces agents intercommunaux sont placés dans une situation juridique particulière qui explique le régime spécifique auquel ils sont soumis.

5.2. Des agents intercommunaux mis à disposition des communes

Le garde champêtre intercommunal (art. 42 de la loi du 27 février 2002) est recruté par l'EPCI, mais sa nomination est prononcée conjointement par le président de l'EPCI et le maire de chaque commune membre. Agent de l'EPCI, il est aussitôt mis à la disposition de chacun des maires. Par dérogation à l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984, le garde champêtre stagiaire peut faire l'objet d'une procédure de mise à disposition. Enfin, il agit sous l'autorité du maire de la commune

pendant l'exercice de ses fonctions sur le territoire de cette commune (cf. art. 2213-17 du CGCT).

L'agent intercommunal de police municipale est soumis à un dispositif analogue, à la différence près qu'il est recruté et nommé par le seul président de l'EPCI (art. 43 de la loi du 27 février 2002). La décision du recrutement doit toutefois faire l'objet préalablement d'une demande émanant de « plusieurs maires » et ratifiée par les conseils municipaux d'une majorité qualifiée de communes (les deux tiers des communes représentant la majorité de la population, ou l'inverse). Cet agent est ensuite mis à la disposition des communes. Il exerce sous l'autorité du maire de la commune pendant l'accomplissement de ses fonctions sur le territoire de cette commune. Son éventuelle qualité de stagiaire ne fait pas obstacle à sa mise à disposition (cf. art. L.2212-5 du CGCT ; L. 412-49 du code des communes et décret n°2003-92 du 29 janvier 2003)

Pour le reste, et sous ces quelques réserves, la position statutaire des agents intercommunaux de police municipale et des gardes champêtres intercommunaux est donc pleinement soumise à l'application du régime de droit commun de la mise à disposition posé par les articles 61 à 63 de la loi du 26 janvier 1984 et par le décret n° 85-1081 du 8 octobre 1985. Ces différentes dispositions prévoient notamment la répartition des attributions respectives du président de l'EPCI et du maire. Et naturellement, ces agents sont également soumis aux règles qui encadrent leur cadre d'emplois (agrément, etc...).

Un garde champêtre à la Communauté de communes autour d'Anduze

Dans ce territoire rural, de 9 500 habitants pour huit communes situé dans le Gard à une quinzaine de kilomètres d'Alès, un garde champêtre intercommunal a été recruté en octobre 2003. Jusqu'à cette date, dans quatre communes, les fonctions de garde champêtre étaient assurées pour quelques heures par semaine par des agents municipaux d'entretien assermentés. À ce titre, ils assuraient des missions de police rurale, géraient des conflits de voisinage, mais ne verbalisaient pas. Anduze, la ville centre (3 100 habitants), disposait de son côté d'un service de police municipale de trois agents.

C'est pourquoi, au mois de juillet 2003, le conseil communautaire a décidé de créer un emploi de garde champêtre intercommunal et de pourvoir ce poste. L'entretien de recrutement s'est déroulé en présence du président, de l'ensemble des vice-présidents et du directeur des services. L'arrêté de nomination a été contresigné par l'ensemble des maires de la Communauté. Le garde champêtre intercommunal est placé sous l'autorité du maire de la commune sur laquelle il se trouve. La mise à disposition de cet agent auprès des communes ne

fait l'objet d'aucun remboursement : les frais de fonctionnement de ce service sont donc intégralement à la charge de la Communauté.

Par ailleurs, la répartition hebdomadaire du temps de travail du garde champêtre sur le territoire de chaque commune est arrêtée par un programme mensuel révisable chaque mois au cours d'une concertation entre les élus, et sur la base d'un nombre d'heures de présence moyen sur chaque commune.

La garde champêtre (car il s'agit d'une jeune femme) a donc remplacé les agents assermentés des communes dans leur mission de prévention et de médiation. Elle conduit les procédures nécessaires à la perception des amendes afin de verbaliser les contraventions en matière de circulation et de stationnement sur l'ensemble des communes (création en cours d'une régie intercommunale de recettes d'État). Elle assure une présence lors de la sortie des écoles, et elle intervient en appui de la police municipale sur le territoire de la ville centre, les jours de marché, notamment. Une partie importante de son temps de travail est consacrée à

la rencontre avec la population, le bureau communautaire ayant souhaité que l'accent soit mis sur le renforcement de la proximité. Elle travaille également en liaison avec les services de gendarmerie.

Enfin, la mise en œuvre de la compétence d'assainissement non collectif a interféré dans la décision des élus dont le choix s'est porté sur une lauréate du concours qui avait par ailleurs suivi une formation particulière en matière de police de l'eau et de l'environnement. La garde champêtre accompagne donc l'ingénieur de la Communauté de Communes qui contrôle les installations d'assainissement autonome et qui en instruit les permis de construire. Avec 400 installations d'assainissement non collectif sur le territoire communautaire, cette mission constitue une partie originale de son activité, en même temps qu'elle contribue à faciliter l'exercice de la compétence « assainissement ».

Le service de police de la Communauté de communes de Roissy en France

Cette communauté (14 communes, 43 000 habitants) fait figure de précurseur dans la constitution d'un service intercommunal de police. Car, sur ce territoire « rurbain » (les communes comptant de 80 à 10 000 habitants), une réflexion sur ce projet avait été initiée dès 1998. Il s'agissait de mutualiser les services municipaux existants afin de limiter le déplacement, sur un même bassin, de la délinquance d'une commune qui a un service de police vers une commune voisine qui n'en a pas. La loi ne permettant alors pas à un EPCI de recruter des policiers municipaux, il est alors envisagé de contourner cette interdiction par des recrutements municipaux à temps partiels. Fin 2001, les différents dossiers sont prêts en vue du lancement de la procédure. C'est alors qu'intervient, au cours de l'examen du projet de loi relatif à la démocratie de proximité, l'adoption par voie d'amendement parlementaire des articles permettant le recrutement d'agents de police municipale par un EPCI. Les élus décident alors de reporter le projet, d'attendre la publication de la loi et de s'adapter au nouveau cadre législatif. En octobre 2002, les premiers recrutements sont opérés.

Au 1^{er} septembre 2004, le service compte 35 agents (dont le chef du service) auquel il faut ajouter un agent administratif qui en assure le suivi administratif et intervient sur le territoire de 9 des 14 communes. Le choix a été fait de n'intervenir sur une commune que lorsque le service est en mesure d'y assurer une intervention 24h sur 24. L'objectif est de procéder prochainement à cinq nouveaux recrutements afin de pouvoir ainsi couvrir deux

communes supplémentaires, le choix des communes concernées incombant aux élus.

Un service unique

Le service connaît un fonctionnement analogue à celui d'un service de police d'une commune urbaine, avec un poste central, et autant de secteurs d'ilotage que de communes s'inscrivant dans cette mutualisation. Dans le fonctionnement effectif, les agents ne sont pas mis individuellement à la disposition d'une commune particulière pour une durée déterminée. La mise à disposition concerne l'ensemble des agents pour l'ensemble des neuf communes actuellement concernées. Chacune de ces communes détermine ses besoins qu'elle chiffre en équivalent temps plein (ETP). Elle bénéficie de 35 heures de mise à disposition hebdomadaire d'agents par ETP demandé, et elle en assure la charge financière. Ce mode de fonctionnement permet notamment d'éviter les hypothèses éventuelles de tiraillement entre l'autorité fonctionnelle du maire et l'autorité administrative du président, puisque c'est au final le chef de service qui rend compte au maire. À noter également que certaines communes ont conservé tout ou partie de leurs agents de police municipale, le service communautaire intervenant alors en renfort du service municipal.

Des difficultés

L'une des difficultés évidentes de ce système réside dans la gestion et la comptabilisation du temps affecté à chaque commune. Chaque équipe doit noter ses horaires d'entrée et de sortie des différents

territoires communaux, un pointage récapitulatif (en vue du remboursement) étant réalisé chaque semaine. Afin de faciliter cette tâche, l'équipement de chaque véhicule d'un système de localisation en temps réel par GPS est à l'étude. L'autre difficulté est quant à elle liée à l'inadaptation des procédures d'autorisation d'acquisition et de port d'arme à la gestion intercommunale du service de police : cette autorisation est délivrée par le préfet sur demande motivée du maire. Ce qui en l'espèce supposerait, pour chaque agent, une demande motivée de chaque maire... Devant le nombre considérable de demandes que l'armement du service nécessiterait, la Communauté a préféré ne faire formuler les demandes que par le seul président, au titre de son pouvoir de nomination des agents. Une solution que pourrait bien contester le nouveau préfet du Val d'Oise. En dépit de ces difficultés, 34 agents ont été recrutés en deux ans à peine malgré la tension actuelle rencontrée sur ce secteur d'emploi.

Des avantages pour les communes

Ce choix d'une gestion intercommunale du service de police présente de réels avantages pour les différentes communes inscrites dans la démarche. Les plus petites d'entre elles bénéficient ainsi d'équipes de policiers alors qu'elles n'auraient pas eu les moyens d'en recruter dans le cadre d'une gestion indépendante. Pour les plus importantes, l'avantage est similaire. Car si elles ont les moyens de recruter une équipe de policiers, ce système de mutualisation leur permet de disposer d'un potentiel d'effectifs nettement plus important à certains moments.

Création d'un service de police à la Communauté d'agglomération Val et Forêt

La Communauté d'agglomération Val et Forêt regroupe six communes pour 100 000 habitants dans le Val d'Oise, avec un périmètre qui coïncide exactement avec la circonscription du commissariat de police nationale d'Ermont. La création d'un service intercommunal de police constitue l'un des objectifs du contrat intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance (CISPD) : il s'agit de conclure une convention unique avec la police nationale, afin de renforcer la coordination et la complémentarité des deux polices sur ce territoire. Le transfert à la communauté de ce service constitue également une réponse aux difficultés de recrutement des agents de police municipal rencontrées par les communes : il s'agit d'attirer et de fidéliser plus facilement les agents avec un projet novateur et des moyens accrus. Dans le cadre du transfert de la compétence relative au CISPD, les quatre

services municipaux – deux des six communes de la communauté n'avaient pas de service de police municipale – ont été progressivement transférés à la Communauté entre octobre 2003 et juin 2004. Les agents ainsi transférés ont ensuite été remis à la disposition des maires.

Au 1^{er} septembre 2004, le service est donc composé de 19 agents relevant de la filière police et de 9 agents de surveillance, répartis en quatre équipes n'intervenant que sur le territoire de leur commune d'origine, les différents chefs de service continuant à diriger leur équipe, et la Communauté n'assurant pour l'instant que la gestion administrative. Mais progressivement, l'organisation devrait évoluer, chaque agent devant être à terme mis à la disposition de chacune des six communes. Un chargé de mission devrait être recruté courant septembre 2004 afin de réorganiser le service et de le coordonner. Le profil de cet agent contractuel –

officier de la police nationale en retraite – devrait également contribuer au rapprochement des deux polices du territoire. À terme, le service devrait être structuré en brigades territorialisées, auxquelles s'ajoutera une brigade volante intervenant en renfort et sur des missions spécifiques, le service pouvant alors compter entre 30 et 50 agents, en fonction du projet que retiendront les élus.

Si à ce stade du projet, peu de changements sont donc perceptibles, la réorganisation et l'unification du service nécessiteront une harmonisation des conditions de travail des différents agents, certains travaillant également en soirée (jusqu'à minuit), d'autres non, certains travaillant 39 heures hebdomadaires avec des jours de récupération, d'autres travaillant 35 heures, certains agents enfin disposant de logements de fonctions pour nécessité absolue de service.

