

**DOSSIER : Décryptage de la loi 3DS****Dossier publié à l'adresse** <https://www.lagazettedescommunes.com/993526/agents-services-contrats-comment-mobiliser-les-outils-de-mutualisation/>

## FICHE PRATIQUE

**Agents, services, contrats... comment mobiliser les outils de mutualisation**

Auteur associé | Actu juridique | Fiches de droit pratique | France | Toute l'actu RH | Publié le 09/07/2025 | Mis à jour le 11/07/2025

**La mutualisation passe notamment par la création de services communs et la mise à disposition de personnel. Elle permet de rationaliser l'organisation des services. Le renforcement des coopérations entre personnes publiques, par exemple par voie contractuelle, peut également y participer.**

**Explications.****[1]**

Mounia Idrissi et Morgane Kermarrec

Avocates - Cabinet Goutal, Alibert et associés

**Mettre en œuvre des mutualisations de services**

Dans un contexte de forte pression financière et alors que les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre sont régulièrement critiqués en raison d'effectifs jugés trop importants par certains observateurs, faisant parfois double emploi avec ceux des communes membres, le législateur a ouvert la possibilité de mettre en place des services communs (CGCT, art. L.5211-4-2 <sup>[2]</sup>). L'idée est simple : faire en sorte, dans un souci de rationalisation, que des agents puissent tout à la fois travailler pour l'intercommunalité et pour une ou plusieurs communes membres, voire pour un ou plusieurs établissements publics rattachés à un ou plusieurs de ces derniers ; les agents concernés pouvant aujourd'hui intervenir sur tout type de missions, qu'elles soient « fonctionnelles ou opérationnelles ».

Ainsi, au-delà des mutualisations les plus classiques, qui concernent souvent des fonctions transversales (budgétaires et comptables, juridiques, communication...), il peut parfaitement être imaginé, selon les opportunités identifiées, des créations de services communs dans des domaines plus opérationnels (services techniques par exemple). Ces services sont en principe gérés par l'intercommunalité, sauf à ce que cette dernière décide d'une gestion communale, les agents remplissant entièrement leurs fonctions au sein dudit service étant transférés à l'EPCI à fiscalité propre ou à la commune chargée de la gestion du service, et ceux ne remplissant qu'en partie leurs fonctions dans le service commun étant mis à leur disposition.

En fonction des missions réalisées, les agents du service commun sont alors placés sous l'autorité fonctionnelle du maire ou sous celle du président de l'EPCI à fiscalité propre.

**Recourir à la mise à disposition de personnel**

De façon moins structurelle, il peut aussi être envisagé de mettre à disposition, à titre individuel cette fois-ci, un fonctionnaire ou, lorsqu'il bénéficie d'un contrat à durée indéterminée, un agent contractuel auprès de

collectivités territoriales ou d'établissements publics, notamment d'EPCI (à fiscalité propre) (CGFP, art. L.512-8 <sup>[3]</sup> et L.516-1 <sup>[4]</sup>). La mise à disposition est soumise à l'accord de l'agent et est de trois ans maximum, renouvelable par périodes ne pouvant excéder cette durée. Elle est prononcée par arrêté de l'autorité territoriale investie du pouvoir de nomination et une convention doit être conclue entre la collectivité ou l'établissement public d'origine et l'administration d'accueil.

Elle donne en principe lieu à remboursement : la personne bénéficiaire de la mise à disposition doit rembourser à la personne publique employeur la rémunération de l'agent, ainsi que les cotisations et contributions afférentes.

Par exception, il est toutefois possible de prévoir la gratuité lorsque la mise à disposition intervient « entre une collectivité territoriale et un établissement public administratif dont elle est membre ou qui lui est rattaché », ce qui devrait pouvoir inclure, à notre sens, sous réserve de confirmation jurisprudentielle, tous les EPCI (CGFP, art. L.512-15 <sup>[5]</sup>).

## Planifier les mutualisations de services

En vertu de l'article L.5211-39-1 du CGCT <sup>[6]</sup>, dans l'année suivant les renouvellements généraux des conseils municipaux et communautaires – allant prochainement intervenir – les présidents d'EPCI à fiscalité propre peuvent prendre l'initiative d'établir un rapport relatif aux mutualisations de services entre l'intercommunalité et ses communes membres, devant alors comprendre un schéma de mutualisation de services à mettre en œuvre durant le mandat.

Ce rapport peut ainsi constituer un intéressant outil pour mettre sur la table la question de la recherche de mutualisations entre services et, le cas échéant, définir la manière dont elles pourraient être mises en œuvre au cours de la mandature. Et cette démarche a vocation à être réalisée en étroite collaboration avec les communes membres, consultées pour avis avant l'approbation du rapport par l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre.

En outre, afin d'assurer un suivi des objectifs fixés, le président de l'intercommunalité communique, chaque année, lors du débat d'orientation budgétaire ou, à défaut, lors du vote du budget, sur l'avancement de la mise en œuvre du schéma.

## Acheter des biens pour un usage partagé

Autre outil de mutualisation pouvant être mobilisé dans le cadre des relations entre les EPCI à fiscalité propre et leurs communes membres, l'article L.5211-4-3 du CGCT <sup>[7]</sup> autorise ces structures intercommunales à acquérir, en dehors de l'exercice de leurs compétences, des biens afin de les partager avec leurs communes membres.

Ainsi, lorsque des communes n'ont pas les capacités financières suffisantes pour acquérir certains biens susceptibles d'intéresser d'autres communes de l'intercommunalité ou que, tout simplement, la mutualisation apparaît intéressante, celles-ci peuvent solliciter de leur intercommunalité l'achat de biens afin que chacune des communes puisse ensuite en bénéficier selon ses besoins. Des règlements de mise à disposition de ces biens doivent alors être adoptés par l'EPCI à fiscalité propre afin d'encadrer la mise à disposition aux communes des biens concernés.

## Se regrouper pour conclure des contrats de la commande publique

Aujourd'hui bien connus, les groupements de commande (CCP, art. L.2113-6 et s. <sup>[8]</sup>) et d'autorités concédantes (CCP, art. L.3112-1 et s. <sup>[9]</sup>) permettent aux collectivités et groupements de s'associer pour conclure des contrats de la commande publique afin d'obtenir de meilleures conditions techniques et financières que s'ils - contractualisaient seuls.

D'un point de vue pratique, le recours à ces outils nécessite la conclusion de conventions de groupements ayant pour objet de définir les rôles de chacun des membres, notamment du mandataire du groupement dans le cadre de la passation et de l'exécution des contrats conclus.

Dans le même esprit, nombreuses sont aujourd'hui les personnes publiques qui recourent aux centrales d'achats (CCP, art. L.2113-2 et s <sup>[10]</sup>.) pour répondre à leurs besoins, de toutes natures, de l'achat de matériel à celui de prestations intellectuelles, avec des économies – parfois substantielles – à la clé.

## Mobiliser les possibilités de conventionnement

Encore faut-il indiquer que les possibilités de conventionnement entre collectivités et groupements ne doivent pas être négligées dans la mesure où elles peuvent permettre de bénéficier des moyens d'autres personnes publiques. Dans ce cadre, deux types de conventions nous semblent devoir être distinguées.

D'une part, celles par lesquelles les collectivités ou groupements peuvent confier la gestion d'une compétence/d'un service à une autre collectivité ou un autre groupement : les conventions de délégation et les conventions de gestion (CGCT, art. L. 1111-8 ; art. L. 5214-16-1, L. 5216-7-1, L. 5215-27, L. 5217-7 du CGCT). A leur sujet, dans la mesure où ces conventions s'apparentent à des prestations de services, il n'est en principe possible d'y recourir que dans le respect des règles de la commande publique, sauf à pouvoir mobiliser une exception à ces dernières.

D'autre part, les conventions de coopération dite « public-public », c'est-à-dire entre personnes publiques pouvoirs adjudicateurs qui permettent à celles-ci, par voie conventionnelle, d'associer leurs moyens autour d'un projet partagé. La coopération « public-public » implique, ainsi que son nom l'indique, une véritable coopération entre les parties à la convention, lesquelles doivent exécuter conjointement la mission faisant l'objet de la coopération, un pouvoir adjudicateur ne pouvant simplement confier l'entière gestion d'un service dont il a la responsabilité à un autre pouvoir adjudicateur sans y prendre part. La prudence est donc de rigueur quant à l'appréciation de la possibilité de recourir à cette voie dérogatoire, le juge administratif portant un regard sévère quant à l'utilisation des exceptions au principe de publicité et de mise en concurrence préalables, même si elle peut offrir de belles opportunités de coopération en pratique.

## Envisager des transferts de compétences volontaires

On l'oublie parfois mais les compétences des EPCI à fiscalité propre peuvent parfaitement être adaptées aux besoins des communes membres en opérant, hors des compétences « obligatoires », de nouveaux transferts volontaires de compétences « supplémentaires », notamment lorsque les communes ne sont pas/plus en mesure d'assumer la gestion de certaines d'entre elles. Leur relèvement à l'échelon intercommunal peut ainsi constituer une voie de mutualisation pertinente dans certaines situations, dans un contexte dans lequel le législateur est venu fortement assouplir les possibilités de transferts, qui peuvent toujours classiquement concerner l'ensemble du territoire intercommunal (CGCT, art. L. 5211-17) mais également aujourd'hui une ou plusieurs communes seulement et ce pour tout ou partie de compétences communales (CGCT, art. L. 5211-17-2). Ce qui offre un large panel d'options pour s'adapter aux situations particulières de chaque territoire.

### POUR ALLER PLUS LOIN

- Les centres de gestion de Nouvelle-Aquitaine tirent le bilan de leur mutualisation
- Mutualisation des équipements publics : une opportunité pour les collectivités