



## Favoriser les mutualisations pour améliorer la cohérence de l'action et générer des économies d'échelle

Les mutualisations constituent un outil efficace de maîtrise des dépenses publiques et de mise en cohérence de l'action publique. Force est de constater que les freins sont nombreux s'agissant de leur utilisation entre collectivités et autres entités du secteur public local. Il existe ainsi environ en France 12 000 syndicats représentant 20 milliards de budget et 2,2 milliards de dépenses de personnel qui pourraient générer des économies considérables si les mutualisations étaient favorisées et qu'ils pouvaient fonctionner avec des administrations partagées plutôt qu'avec des administrations propres.

Or, l'insuffisante coordination des dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale avec le cadre institutionnel des collectivités territoriales est la cause de situations insolubles pour les collectivités lorsqu'elles entreprennent des démarches de mutualisation, comme si le dispositif actuel était organisé pour décourager la recherche d'économies d'échelle.

Une première difficulté concerne la mise à disposition à titre individuel des fonctionnaires détachés sur des emplois fonctionnels. Le régime de la mise à disposition à titre individuel est prévu par les articles 61 et suivants de la loi du 26 janvier 1984 et par le décret n°2008-580 du 18 juin 2008. Or, la position de mise à disposition (« *la situation du fonctionnaire qui demeure dans son cadre d'emplois ou corps d'origine, est réputé y occuper un emploi, continue à percevoir la rémunération correspondante, mais qui exerce ses fonctions hors du service où il a vocation à servir* ») est incompatible avec celle du détachement (« *la position du fonctionnaire placé hors de son cadre d'emplois, emploi ou corps d'origine mais continuant à bénéficier, dans ce corps, de ses droits à l'avancement et à la retraite* »).

Une deuxième difficulté provient du fait qu'il n'existe actuellement aucun moyen de valoriser, dans des conditions régulières, la prise de responsabilité des fonctionnaires qui exercent leurs fonctions dans un service ou une partie de service mis en commun ou partagé entre un établissement public de coopération intercommunale et une ou plusieurs communes membres, en vertu des dispositions des articles L.5211-4-1 et L.5211-4-2 du code général des collectivités territoriales.

Une solution consisterait à prévoir un dispositif où les fonctionnaires mutualisés au sein de ces services puissent être considérés comme consacrant une durée totale de service supérieure à 100 % d'un temps complet (dans la limite de 115 % par exemple), ce qui permettrait d'augmenter à due concurrence leur rémunération.

Une autre façon de contourner ces difficultés aurait consisté à utiliser la solution offerte par le cumul d'emplois. La possibilité de cumuler plusieurs emplois de fonctionnaires auprès de collectivités différentes est ouverte aux fonctionnaires nommés dans des emplois permanents à temps non complet par le décret n°91-298 du 20 mars 1991.

Elle est également accordée aux fonctionnaires nommés dans des emplois permanents à temps complet dans la limite de 115% de la durée totale de service afférente à un emploi à temps complet<sup>1</sup>.

Malheureusement, le recrutement d'agents sur des emplois à temps non complet est limité lorsque ce temps non complet est inférieur à 17,5 heures par semaine.

Seuls les communes de moins de 5000 habitants et leurs établissements publics, les syndicats intercommunaux, districts, syndicats et communautés d'agglomération nouvelles de moins de 5000 habitants sont les seuls à pouvoir recruter des agents sur ces emplois à temps non complet et ce, à condition qu'ils relèvent d'un des cadres d'emplois dont la liste (partiellement obsolète du fait de l'extinction de certains cadres d'emplois) est limitativement fixée par son article 4.

Les cadres d'emplois des administrateurs territoriaux, des attachés, des ingénieurs et ingénieurs en chef ne font pas partie de la liste, alors que la majorité des fonctionnaires territoriaux occupant des emplois fonctionnels dans les collectivités y appartiennent. De ce fait, les collectivités territoriales et établissements les plus à même de procéder à des mutualisations ne peuvent pas recruter des fonctionnaires occupant des emplois permanents à temps complet pour assurer des fonctions de direction, de l'une comme de l'autre des deux entités, étant donné leur strate démographique très supérieure à la limite prévue par le décret précité.

Ce paradoxe pourrait être levé en offrant la possibilité à toute strate de collectivité et à leur groupement de créer des emplois à temps non complet quelle qu'en soit la durée et de recruter des fonctionnaires sur ces emplois. Pour le permettre, une modification des dispositions du décret du 20 mars 1991 serait nécessaire.

D'autres mesures pourraient être mises en œuvre par le gouvernement. L'une des voies praticables serait de donner aux employeurs locaux la possibilité de moduler, par exemple en appliquant un coefficient multiplicateur compris entre 1 et 2, la prime de responsabilité des emplois administratifs de direction dont l'article 121 de la loi du 12 mars 2012 avait d'ailleurs prévu l'extension du bénéfice aux directeurs généraux adjoints. Il convient de rappeler que ce point constitue une revendication ancienne de l'AATF qui demeure encore aujourd'hui sans réponse satisfaisante, en l'absence de décret d'application 6 ans après la parution de la loi. Outre qu'elle a le mérite d'être adaptable à la grande diversité des configurations locales (car aucune mutualisation n'est tout à fait semblable à une autre), l'AATF estime que cette option présente également l'avantage d'une similarité avec la formule appliquée aux directeurs d'établissement publics de santé exerçant la direction commune de plusieurs établissements. L'indemnité de direction commune a été créée par le décret du 2 août 2005 pour compenser la charge de travail inhérente à une direction commune de plusieurs établissements.

Ces mesures, simples à décider et à mettre en œuvre, permettraient de libérer le potentiel de mutualisation des collectivités et générer des économies de fonctionnement rapides.

---

<sup>1</sup> Voir à cet égard CAA Paris, 4<sup>ème</sup> chambre, 6 février 1996, *Commune de Gesvres-le-Chapitre*, n°94PA00776