



HAL
open science

La mutualisation des services au sein du bloc communal : entre impératif institutionnel et casse-tête organisationnel

Fabien Bottini

► To cite this version:

Fabien Bottini. La mutualisation des services au sein du bloc communal : entre impératif institutionnel et casse-tête organisationnel. Actualité juridique Droit administratif, 2016. hal-02452724

HAL Id: hal-02452724

<https://hal.science/hal-02452724v1>

Submitted on 22 Nov 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LES PROCEDES DE MUTUALISATION AU SEIN DU BLOC COMMUNAL: ENTRE IMPERATIF INSTITUTIONNEL ET CASSE-TETE ORGANISATIONNEL¹

Par
Fabien BOTTINI
Maître de conférences HDR en droit public
à l'Université du Havre
Directeur adjoint du LexFEIM
Responsable pédagogique du
Master droit public et collectivités territoriales

Résumé: La mutualisation des services au sein du bloc communal apparaît désormais comme un impératif institutionnel, dès lors qu'elle s'analyse tout à la fois comme un devoir politique, une obligation juridique et une contrainte financière. Dans le même temps toutefois, sa mise en œuvre s'annonce comme un véritable casse-tête organisationnel dès lors qu'elle se heurte symétriquement à trois obstacles de même nature : outre par d'importantes limites financières, sa réalisation est rendue difficile par certaines incertitudes juridiques et un certain nombre de freins politiques. La mutualisation semble en effet désormais introduire un rapport de concurrence entre les intercommunalités, d'une part, et les communes et les Centres départementaux de gestion, d'autre part, qui pose la question de l'avenir du service public de proximité et, au-delà, du statut de la Fonction publique.

« Tant de choses à faire et si peu de temps » : ce mot de l'écrivain américain Michael Dobbs résume bien l'état d'esprit actuel des élus du bloc communal à qui la loi NOTRe du 7 août 2015 a laissé jusqu'au 31 décembre pour approuver les nouveaux schémas de mutualisation intercommunaux, dont la création a été prévue par la loi de réforme des collectivités territoriales (RTC) du 16 décembre 2010.

Institué à l'article L. 5211-39-1 du CGCT, ces derniers visent en effet à faciliter la « mise en commun, temporaire ou pérenne, de ressources humaines, techniques, patrimoniales ou financières » selon la définition de la mutualisation donnée par le rapport Peretti (*La liberté de s'organiser pour agir*, IGA 2011, p. 52). Sans doute, le procédé ne concerne-t-il pas uniquement le bloc communal, dès lors que certaines formes de mutualisation comme la prestation de service ou le groupement de commande (cf. *supra*) concernent également les régions et les départements. Mais intercommunalité et mutualisation partagent indubitablement un lien privilégié. D'abord, parce qu'avant d'être une œuvre de coopération, l'intercommunalité est un mécanisme de mise en commun des moyens. Il ne faut en effet pas oublier que l'objectif de la loi du 22 mars 1890 créant les syndicats de communes était de permettre aux petites communes rurales de partager leurs ressources pour réaliser certains services publics en réseau, comme ceux de l'eau ou de l'électricité (en ce sens, v. Ribot C., « La mutualisation des compétences entre communes et communautés », *RLCT* 2008-33. 51). Ensuite, parce que la mutualisation renvoie désormais à différents procédés axés sur cette idée de partage – de la mise à disposition individuelle au transfert de compétence(s) en passant par la création de services communs ou la mise à disposition de services etc. – qui intéressent au premier chef le bloc communal.

Si cette relation privilégiée s'explique dans la mesure où la mutualisation s'est imposée comme un impératif institutionnel (I), force est de reconnaître que sa mise en œuvre s'analyse souvent comme un véritable casse-tête organisationnel (II).

¹ L'auteur tient à remercier les participants à la Conférence régionale organisée par le CDG de la région Auvergne le 14 octobre 2015, Mme Laborie de la FNCDG ainsi que tous les chefs de services de la Fonction publique territoriale qui ont accepté de lui faire part de leurs retours d'expérience sur les problèmes posés par les schémas de mutualisation dans l'exercice de leurs fonctions, et spécialement M. Ciolfi et Mmes Touffette, Dano et Moniot.

I. Un impératif institutionnel

Trois considérations ont conjugué leurs effets pour faire de la mutualisation un mécanisme incontournable dans le bloc communal. Celle-ci apparaît en effet désormais à la fois comme un devoir politique (A), une obligation juridique (B) et une contrainte financière (C).

A) Un devoir politique

Depuis la fin des années 1970, le *New public management* a imposé l'idée qu'un « mieux d'Etat » supposait de redistribuer les domaines d'intervention de la puissance publique entre échelons locaux, nationaux, et supranationaux, de façon à ce que chacun s'occupe de ce qui peut être le mieux pris en charge à son niveau.

Si ce postulat s'est juridiquement traduit par l'introduction à l'article 72 C. d'un principe de subsidiarité lors de la révision n° 2003-276 du 28 mars 2003, un certain nombre de compétences ont en conséquence été transférées à la commune (ou, sur sa délégation aux intercommunalités). Cette dernière a en effet par exemple été promue par la loi MAPTAM n° 2014-58 du 27 janvier 2014 chef de file en matière de mobilité durable, d'organisation des services publics de proximité, d'aménagement de l'espace et de développement local. Rien d'étonnant dès lors à ce que la mutualisation se soit imposée comme un devoir politique d'un point de vue tant quantitatif que qualitatif.

D'un point de vue quantitatif, le procédé permet en effet aux communes d'offrir ou tout simplement de sauvegarder des services publics facultatifs sur leurs territoires – et donc de sauvegarder des emplois pour leurs agents –, dans des domaines aussi variés que l'action culturelle, sportive, sociale ou ceux intéressant les pompes funèbres ou l'amélioration du cadre de vie... C'est une alternative aux conséquences de l'émiettement communal ; à cette exception institutionnelle française qui fait que le choix de la démocratie de proximité opéré sous la Révolution conduit les 36 744 communes à représenter à elles-seules 40% de l'ensemble des communes des 28 Etats de l'UE (cf. *Les collectivités locales en chiffres 2015*, DGCL 2015, p. 18 et *Etudes économiques de l'OCDE : France 2011*, OECD mars 2011, p. 65).

D'un point de vue plus qualitatif, mutualiser est aussi un moyen pour les élus ruraux d'avoir des services plus étoffés et donc plus efficaces d'un point de vue technique et, peut-être, aussi plus réactifs tout en offrant de nouvelles perspectives d'évolution de carrière à leurs subordonnés. C'est vrai pour les services purement opérationnels, d'ordre technique, comme ceux de la voirie, de l'urbanisme, de l'entretien des bâtiments, des ordures ménagères ou encore de l'assainissement... Mais ce n'en est pas moins vrai pour les services fonctionnels, c'est-à-dire supports, dont la spécificité est, selon l'article L. 5111-1-1 du CGCT, d'être au service des autres en contribuant à l'exercice de compétences transversales. Seuls ceux assurés par les Centres Départementaux de Gestion ne peuvent être mutualisés pour les employeurs qui leur sont obligatoirement affiliés en vertu de l'article L. 5211-4-2 du même code. Car, en dehors de ces hypothèses, la mutualisation est normalement possible pour les ressources humaines, les finances, les services juridique et marchés publics ou encore informatique...

Si ce qui précède montre qu'elle est bien un devoir politique, la mutualisation s'analyse désormais aussi comme une obligation juridique au sein du bloc communal.

B) Une obligation juridique

Un changement de paradigme est intervenu sur ce point, dans la mesure où un glissement s'est en quelque sorte opéré avec le passage d'une mutualisation consentie à une mutualisation subie.

Des années 1980 jusqu'en 2010 en effet, le procédé a revêtu un caractère exclusivement facultatif. Les élus municipaux étaient libres d'y recourir ou non. Tout était question de choix politique. La seule incertitude concernait la compatibilité du procédé avec le droit communautaire, puisque si certaines circulaires affirmaient sa conventionnalité (v. par ex. circ. min. 23.11.2005 NOR : INTB050010SC), la commission de Bruxelles a été tentée d'y voir une violation du droit de la concurrence, dans un avis motivé du 27 juin 2007 (Communiqué CE n° IP/07/922, 27 juin 2007). Mais une fois le procédé validé par la Cour de justice de l'Union européenne au titre de l'exception *in house* (CJCE 18.11.1999, Teckal, aff. C-107/98), plusieurs textes sont intervenus pour sécuriser son utilisation (sur ce point, v. Ribot C., *op. cit.*, p. 52).

Non seulement, en effet, le législateur a admis qu'on puisse y recourir de façon très étendue, pour mettre en commun des biens, des services ou des agents comme cela ressort des lois n° 99-586, 2004-809, 2007-209 et 297, respectivement des 12 juillet 1999, 13 août 2004, 19 février et 5 mars 2007 ; mais il a validé les formes plus ou moins intégrées de mutualisation, qui étaient pour la plupart apparues en pratique. Comme le résume l'Association Des Communautés de France, trois niveaux de mutualisation coexistent en effet désormais (ADCF et a., *Panorama et enjeux de la mutualisation entre communes et communautés*, ADCF 2015, p. 5): alors qu'au premier niveau, on trouve des procédés comme les groupements de commande ou les centrales d'achat (art. 8 et 9 du Code des marchés publics), les prestations de service (art. L. 5211-1 du CGCT), la mise à disposition individuelle (art. 61 s. de la L. n° 84-53 du 26.1.1984), le partage de matériel (art. L. 5211-3 du CGCT), les ententes (art. L. 5221-1), le deuxième niveau regroupe la création de services communs (qui joue depuis la loi NOTRe du 7 août 2015 pour les services opérationnels comme fonctionnels) et la mise à disposition de services (qui ne joue en principe que pour les services opérationnels). Quant au dernier niveau, il renvoie au transfert de compétence(s) (qui n'est possible que pour les services fonctionnels) dans ses deux variantes : ascendante (lorsqu'il bénéficie à l'EPCI) ou descendante (lorsqu'il bénéficie à une commune membre) (cf. art. L. 5211-4-1 et 2 du CGCT).

De ce point de vue, la loi de réforme des collectivités territoriales de 2010 et les textes ultérieurs, notamment les lois MAPTAM et NOTRe précitées ont véritablement marqué un point de rupture, en rendant obligatoire à l'article L. 5211-39-1 du CGCT la création des schémas de mutualisation. Sans doute ces derniers ne sont-ils pas (encore ?) prescriptifs. Mais il n'en ressort pas moins que la mutualisation est désormais un procédé auquel le bloc communal est obligé de recourir. D'une part, parce que ses membres sont tenus, ainsi qu'on l'a dit, de mettre le schéma en place au 31 décembre 2015 (contre le 31 mars 2015 à l'origine, en 2010). Et, d'autre part, parce que « l'avancement » de sa mise en œuvre doit faire « l'objet » « chaque année » « d'une communication du président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre à son organe délibérant », toujours d'après l'article L. 5211-39-1.

Si la mutualisation est ainsi devenue une obligation juridique, un certain nombre de contraintes financières obligent par ailleurs désormais les élus du bloc communal à y avoir recours.

C) Une contrainte financière

Ces contraintes financières résultent de l'effet ciseau qui frappe aujourd'hui les finances publiques. D'un côté, en effet, la masse salariale des administrations locales ne cesse de s'alourdir depuis les années 2000 : non seulement la Cour des comptes relevait une augmentation de 19% des effectifs de la Fonction publique territoriale (hors emplois aidés) entre 2004 et 2013 (*Les finances publiques locales*, DF 2013, p. 205) avec 1 878 748 agents désormais employés (*Les collectivités locales en chiffres 2015*, *op. cit.*, p. 75), mais les personnels des EPCI sont passés de 138 155 agents en 2002 à 266 623 en 2013 (Cf. *Les collectivités locales en chiffres 2005 et 2015*, resp. p. 111 et 75). Sans doute, les transferts de compétences étatiques ont-ils joué un rôle dans cette évolution. Mais ils n'expliquent pas tout, dans la mesure où elle s'est aussi traduite par l'apparition de doublons (Cour des comptes, *op. cit.*, p. 200). Or, d'un autre côté, les collectivités publiques (l'Etat, les collectivités locales et leurs établissements publics) voient, dans le même temps, leurs ressources diminuer du fait de la crise économique – qui affaiblit le rendement des différentes impositions – et de la création, par la loi organique n° 1403 du 17 décembre 2012, d'une règle d'or nationale – qui limite les capacités d'emprunter de l'Etat pour financer ses dépenses de fonctionnement (en application du traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance au sein de l'Union européenne (TSCG) du 2 mars 2012).

Face à une telle situation, de nombreux rapports internationaux, relayés dans les travaux de la Cour des Comptes, ont montré, en se basant sur des ratios issus d'études économiques comparées entre pays industrialisés, qu'il était possible, grâce à la mutualisation, de faire des économies (v. encore récemment OCDE, *Etudes économiques de l'OCDE : France 2015*, OECD mars 2011, p. 16). Ces préconisations ont, de fait, fini par convaincre les différents gouvernements – de droite comme de gauche – de se rallier à la proposition formulée en 2006 par le sénateur Dallier de créer un système bonus / malus (Doc. S. 2006-48. 91) pour inciter le bloc communal à y recourir davantage. Tandis en effet que les intercommunalités qui refusent de s'engager dans un processus de mutualisation se trouvent mécaniquement pénalisées par la baisse des dotations étatiques (sur cette question, voir les chiffres donnés dans notre article : « L'impact du *New public management* sur la réforme territoriale », *RFDA* 2015-4. 721), celles qui jouent le jeu sont au contraire destinées à voir leur montant bonifié par le biais d'un coefficient d'intégration et de mutualisation ayant vocation à remplacer le

coefficient de mutualisation actuellement existant. Sans doute, l'opposition des élus municipaux a-t-elle, en l'état actuel du droit positif, empêché cette substitution à l'occasion du vote de la loi NOTRe. Mais il a été question de le réintroduire lors du vote de la loi de finances de 2016. De sorte que le projet semble destiné à être remis sur le métier jusqu'à ce qu'il soit adopté.

Ces considérations financières cumulent ainsi leurs effets avec des facteurs politiques et juridiques pour faire de la mutualisation un impératif institutionnel. Force est toutefois de constater que sa mise en œuvre s'avère en pratique être un véritable casse-tête organisationnel.

II. Un casse-tête organisationnel

La mise en œuvre de la mutualisation s'avère être un véritable casse-tête organisationnel pour trois raisons symétriquement inverses. Elle se heurte en effet, outre à des limites financières (A), à un certain nombre d'incertitudes juridiques (B) ainsi qu'à des freins politiques (C).

A) Les limites financières

Si les évaluations menées montrent que la mutualisation est d'abord un coût avant d'être une source d'économies (Koebel B., « Rapport sur les mutualisations au sein du bloc communal », *JCP-A* 2015-22. 2155), ce constat génère deux sortes de conflits au sein du bloc communal.

Des conflits, d'abord, entre administrations du fait d'un certain nombre de dépenses en découlant. Celles-ci sont entre autres liées à la multiplication des flux financiers croisés induits par la mutualisation, puisque son bénéficiaire doit normalement rembourser au prestataire le coût réel de sa prestation, dans les conditions prévues par l'article D. 5211-16 du CGCT (prise en compte des charges en personnel et en matériels, comme le chauffage, le téléphone, les fournitures, le coût de renouvellement des biens et contrats de services rattachés telles que les diverses locations de matériel etc.). Or cela suppose parfois – pour ne pas dire souvent – d'harmoniser les logiciels et les procédures entre administrations concernées ce qui peut se chiffrer à plusieurs milliers d'euros. Ces tensions découlent également des problèmes posés par le coût de la formation des agents. Celle-ci est certes souvent nécessaire pour assurer leur reclassement dans de bonnes conditions **et faire en sorte que nul ne soit perdant lors de la mobilité**. Mais en cas d'utilisation anticipée de leurs droits à formation, l'administration d'accueil peut se voir demander de rembourser les frais déboursés par l'administration d'origine dans les conditions prévues par le décret n° 2007-1845 du 26 décembre 2007. Or il n'est pas dit qu'elle accepte.

Ces conflits entre administration se doublent ensuite de conflits au sein même des administrations, auxquels les élus ont jusqu'alors souvent été tentés de répondre en nivelant par le haut les régimes indemnitaires et les avantages sociaux des agents ou en leur accordant, lorsque c'est possible, une prime de mobilité pour acheter la paix sociale (v. art. L. 5111-7 du CGCT). Or une telle augmentation des dépenses est contraire à l'objectif affiché de la mutualisation de faire des économies. D'autant qu'il n'est désormais plus certain que ces dépenses n'aient pas été engagées pour rien, puisque la loi NOTRe met un terme à « l'effet cliqué » des transferts de compétences. Alors que ceux-ci étaient jusqu'alors irrévocables (Constantini A. et Laborie C., *Rapport de la FNCDG sur la mutualisation des services*, Juin 2014), la loi de 2015 rompt avec cette solution pour tirer les conséquences du relèvement des seuils intercommunaux à 15 000 habitants au 1^{er} janvier 2017, dès lors que les fusions d'EPCI qui vont en découler vont forcément obliger à redéployer **certains** agents transférés dans leur commune d'origine. Il est ainsi non seulement probable que les avantages ou primes déboursés l'aient été en vain, mais aussi que nombre de dépenses engagées pour réaliser les schémas l'aient également été inutilement, dès lors que 50 à 70% des intercommunalités vont être amenées à fusionner et donc à reprendre le chantier à zéro (selon une estimation de la FNCDG). Ce constat montre qu'un certain nombre d'incertitudes juridiques s'ajoutent à ces difficultés financières.

B) Les incertitudes juridiques

Les règles applicables souffrent d'une grande instabilité législative puisque pas moins de 10 lois ont été adoptées depuis 1999 pour fixer le régime juridique applicable aux procédés de mutualisation. Or ces évolutions posent un double problème.

D'une façon générale, elles posent un problème de lisibilité, en raison de certaines difficultés définitionnelles ou terminologiques. Outre qu'il se contente de définir les services fonctionnels pour les départements et les régions, le CGCT ne donne aucune définition juridique de la notion de mutualisation. Ce qui est problématique lorsque l'on sait que le procédé déclenche un régime juridique dérogatoire dont l'intérêt est notamment de le soustraire au droit communautaire de la concurrence. Une autre difficulté tient au maintien d'une mutualisation à géométrie variable. Non seulement au sein d'un même EPCI, toutes les administrations ne mutualisent pas pour les mêmes services, mais celles qui mutualisent pour les mêmes services ne le font pas dans les mêmes proportions : puisque si certaines décident d'une coopération à 100%, d'autres optent pour une coopération partielle. De sorte qu'il y a autant de conventions qu'il y a de domaines et d'acteurs concernés et que la mutualisation devient illisible pour le citoyen.

Sur un plan plus particulier, il existe un certain nombre d'incertitudes **quant à la teneur** des schémas de mutualisation. Ces derniers n'ont en effet aucun contenu préétabli. Sans doute, cette solution peut-elle se réclamer du principe de libre administration des collectivités territoriales affirmé aux articles 34 et 72 C. Mais ce dernier n'empêchait en réalité pas le législateur d'édicter un schéma de base pouvant être complété à leur guise par les collectivités locales, comme le proposait le rapport Peretti (*op. cit.*, p. 5). L'article L. 5211-39-1 du CGCT n'a cependant pas repris cette proposition. En affirmant que « le projet de schéma » devra « notamment » prévoir « l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et des communes concernées et sur leurs dépenses de fonctionnement », cet article montre, comme le relève Floriane Boulay, que « d'autres modes de coopération peuvent être abordés comme les groupements de commandes, l'achat de matériels par la communauté au bénéfice de ses communes membres (art. L. 5211-4-3 du CGCT), (...) une bourse de l'emploi territorialisée, un pool de remplacement, une plate-forme de services, etc. » (« Qu'est-ce qu'un schéma de mutualisation ? », *DI* 2014-190. 13). Les administrations du bloc communal sont ainsi amenées à naviguer « à vue », ce qui n'est pas fait pour leur faciliter la tâche. D'autant que les schémas sont revêtus d'un caractère évolutif. A la lettre, ces derniers sont en effet déjà appelés à être revus à chaque nouvelle mandature. Mais, dans l'esprit, chaque EPCI devra les réviser tous les ans si leur évaluation révèle certaines imperfections. Or cette réécriture ne peut qu'être source de difficultés supplémentaires, dès lors qu'il n'est pas sûr qu'elle fasse consensus au sein du bloc communal. Cette remarque montre que les difficultés financières et les incertitudes juridiques se doublent de freins politiques.

C) Les freins politiques

Il y a une sorte de paradoxe de la mutualisation : d'un côté, elle ne peut réussir sans l'implication des élus, puisqu'une réelle volonté politique est indispensable pour aller au bout du processus : avant sa mise en place, les élus doivent donner l'impulsion nécessaire à la réalisation des diagnostics, à l'identification des besoins, à la co-construction d'un schéma mis au service d'un véritable projet de territoire. Pendant son élaboration, il leur revient d'intervenir pour donner à leurs chefs de service les moyens de construire le schéma – par exemple en autorisant l'embauche d'un chargé de mission dédié – et de mener un vrai dialogue social qui permette d'intégrer les revendications des syndicats et de rassurer, collectivement et/ou individuellement, des agents légitimement inquiets d'une perte de salaire ou d'un recul de leurs avantages sociaux, de devoir changer de lieu ou de rythme de travail ou encore de fiche de poste ; ou, tout simplement, d'une promotion à deux vitesses dans les services communs, entre ceux qui ont conservé le statut d'agents municipaux et ceux qui ont acquis le statut d'agents intercommunaux. Enfin, à l'issue de l'adoption du schéma, il revient aux élus de veiller à sa bonne application.

Mais, d'un autre côté, on constate une grande réticence des intéressés à se lancer dans le processus, comme cela ressortait déjà en 2014 d'une enquête notamment lancée par l'ADCF d'après laquelle seules 2% des communautés avaient adopté leur schéma de mutualisation (ADCF et a., *Panorama et enjeux de la mutualisation entre communes et communauté*, ADCF 2015, p. 24). Cette réserve procède parfois de la crainte d'un dialogue social difficile, du fait par exemple de jalousies qui peuvent survenir entre des agents destinés à partir mais qui souhaitent rester et des agents destinés à rester mais qui souhaitent au contraire partir, pour bénéficier du régime indemnitaire plus favorable. Mais cette réticence trouve plus fondamentalement son origine dans le fait que les maires ont le plus souvent été élus pour mettre en œuvre une politique communale, non pour se déposséder des leviers leur permettant de le faire au profit de la communauté. Or c'est ce à quoi aboutit la mutualisation pour nombre d'entre eux qui y voient le prélude à une dissolution des communes dans

les 2 133 EPCI à fiscalité propre (*Les collectivités locales en chiffres 2015, op. cit.*, p. 8). Il faut reconnaître que l'avis simplement facultatif émis par les municipalités sur le projet de schéma de mutualisation n'est pas fait pour les rassurer, car il n'est pas sûr que le Conseil communautaire ne soit pas tenté de profiter de sa compétence en la matière pour passer en force. La grande subtilité tirée de la distinction autorité hiérarchique / fonctionnelle va dans le même sens, dès lors qu'il est difficile de comprendre qu'on puisse exercer une véritable autorité sur des agents sans maîtriser l'intégralité des prérogatives attachées à l'autorité de nomination et notamment celles liées aux « accidents » (sanctions du deuxième groupe en matière de pouvoir disciplinaire ou cessation de fonction) ou à l'évolution de la carrière (promotion interne : avancement de grade ou d'échelon) ou encore à la position de l'agent (nomination ; mise à disposition ; détachement ; position hors cadre ; congé parental). La mutualisation est en outre source de dangers contentieux bien réels qui ne sont pas de nature à encourager les édiles à se lancer dans l'aventure. Deux exemples choisis en attestent. Le premier est tiré de l'article L. 5211-4-2 du CGCT qui, depuis le vote de la loi n° 2012-281 du 29 février 2012, permet au maire ou au président de l'EPCI de déléguer sa signature au chef du service commun : dans la mesure où cette délégation se fait sous sa surveillance et responsabilité. Le deuxième exemple découle des conséquences attachées au non respect des conditions d'application de l'exception *in house* (contrôle analogue et activité captive). Car celui-ci amène normalement le juge à requalifier la convention de mutualisation en contrat de marché public, ouvrant ainsi la voie à des poursuites pénales pour favoritisme ou recel de favoritisme, sur le fondement de l'article 432-14 du Code pénal (notamment lorsque la convention permet à une des parties de tirer un bénéfice de la prestation en estimant mal son coût réel).

L'effet conjugué de ces limites, incertitudes et freins risquent dans certains cas de limiter les schémas de mutualisation au strict minimum : à « deux flèches sur une feuille A4 » pour reprendre l'image éloquente d'un directeur général des services.

* *
*

En conclusion, il y a un double paradoxe de la mutualisation : fondamentalement destinée à améliorer la qualité des services publics rendus à la population, elle perd souvent de vue du citoyen qui n'y comprend pas grand chose. Fondamentalement destinée à améliorer l'efficacité de l'action publique, elle introduit une concurrence entre les intercommunalités et les autres acteurs locaux qui risque d'être une source de blocage : entre les intercommunalités et les communes membres bien sûr, dès lors que ces dernières tendent de plus en plus à court-circuiter les premières ; mais aussi entre les intercommunalités et les CDG, dès lors que certaines prises de positions laissent à penser que ces derniers ont, dans un premier temps, vocation à gérer les difficultés posées par les mobilités induites par la mutualisation avant d'être, dans un second temps, à leur tour absorbés par **les premières**¹. Une telle fusion-absorption serait pourtant une erreur, dès lors que pour nombre d'agents territoriaux les Centres sont un « tiers de confiance » (Constantini A. et Laborie C., *op. cit.*) : ce sont les garants de l'application uniforme du statut sur le territoire national. Les supprimer n'a de sens que si l'on souscrit à l'analyse défendue par certains, tel le ministre de l'économie Emmanuel Macron, que le statut « n'est plus adéquat » (*Le Monde* 18.9.2015). Ce qui est plus que discutable.

Au final, on le voit, la mutualisation n'est pas qu'un simple aménagement technique de l'action publique à l'échelle locale. La façon dont elle sera mise en œuvre renseignera sur la conception du service public que le pouvoir central entend promouvoir pour demain.

¹ En ce sens v. la déclaration de G. Larcher, projetée au Congrès de Toulon de la FNCDG des 3-4 juin 2015, selon laquelle on aura besoin d'eux pour « favoriser la mobilité » mais seulement « dans un avenir proche » et le rapport de l'IGA sur l'*Evaluation de l'organisation et des missions des centres de gestion et du CNFPT* présenté par Sylvie Escande-Vilbois en mai 2014.