

Les enjeux du mandat intercommunal et la mise en œuvre de la mutualisation des services

L'intercommunalité s'est généralisée et rationalisée suite à la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010.

En 2013, 36 049 communes, soit 98,3 % des communes françaises, et plus de 60 millions de Français, faisaient partie des 2 456 communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines et métropole recensées au niveau national.

Depuis le 1er janvier 2014, l'ensemble des communes françaises sont regroupées, à l'exception des cas particuliers de la ville de Paris et de certaines communes des départements de première couronne (dans l'attente de la création de la métropole du Grand Paris).

Sous l'effet de ce déploiement géographique et des transferts progressifs de compétences des communes intervenus depuis 20 ans, une grande partie des grands services publics locaux et des équipements structurants relève désormais d'une gestion mutualisée à l'échelle des communautés. Ceci se traduit par des budgets intercommunaux supérieurs à 40 milliards d'euros et une visibilité accrue du rôle des intercommunalités dans la gestion publique locale et le cadre de vie des français.

L'adoption, en mai 2013, d'une loi relative aux élections locales est venue préciser les modalités d'élections au suffrage universel direct des conseillers communautaires issus de toutes les communes à partir de 1 000 habitants. Cette loi a permis à l'intercommunalité de franchir une nouvelle étape attendue depuis de nombreuses années en renforçant son ancrage démocratique.

Le principe d'intercommunalité permet aux communes de se regrouper au sein d'un établissement public, facilitant ainsi leur collaboration. Au cours des soixante dernières années, plusieurs étapes législatives ont permis de consolider ces démarches de coopération à partir d'un projet de développement et sur la base de périmètres de solidarité.

Les prochains mois verront la poursuite du déploiement de l'intercommunalité et de ses prises de compétence, l'achèvement de la carte intercommunale et sa progressive rationalisation.

Les intercommunalités combinent aujourd'hui des rôles d'administrations de mission et de gestion et ont subi de nombreuses évolutions (création de nouveaux services, adaptation aux normes et aux exigences réglementaires, substitution à l'ingénierie d'Etat, ré-internalisation de certains services délégués...).

Ces modifications ont eu une influence certaine sur l'exercice du service public local.

Forte préoccupation des élus mais également des gestionnaires RH, la mutualisation des services est un moyen pour optimiser et rationaliser l'organisation de leurs collectivités, elle interroge les ressources humaines des communautés et, plus largement, celles du bloc communal. Afin d'accélérer et de conforter ce mouvement, la loi de réforme des collectivités territoriales de décembre 2010 prévoit l'élaboration de schémas de mutualisation et en fait l'un des objectifs du prochain mandat. Les communautés devront les élaborer dès 2015.

L'association des communautés de France a constaté suite aux élections de mars 2014 un taux de 48% de nouveaux présidents dans les communautés de communes, taux significatif même s'il est légèrement inférieur à celui recensé dans les agglomérations (51%). 9% sont des femmes (6% dans les agglomérations). 27% sont les maires de la commune centre ou la plus peuplée de la communauté. 64% sont élus d'une autre commune. 8% sont élus de la ville principale mais sans en être le maire. Ces nouveaux élus auront à définir les enjeux du mandat et ce document d'information contribuera à les présenter.

Outre la présentation des compétences communautaires, des réformes récentes et envisagées de la carte territoriale et du cadre juridique de la mutualisation des services depuis les lois du 16 décembre 2010 et du 27 janvier 2014, seront posées les questions suivantes :

- Quels seront les principaux enjeux du mandat communautaire ?
- Quelle sera l'ambition donnée aux schémas de mutualisation ?
- Quelles sont les contraintes d'une démarche de mutualisation sur la gestion des ressources humaines et comment faire du schéma le volet RH du projet communautaire ?
- Quel peut-être le rôle du Centre de Gestion dans l'accompagnement du développement des structures intercommunales ?

1. Présentation du contexte intercommunal et des réformes récentes et envisagées de la carte territoriale

L'historique de la coopération intercommunale

Les communes sont nées des institutions de 1789 qui les ont créées à partir des 44 000 paroisses existantes. Toutefois, territoire morcelé à l'extrême, coexistence de communes à taille variable, difficultés de gestion des services publics locaux notamment en milieu urbain...les limites de l'«émiettement communal » sont très vite apparues.

En effet, le morcellement constituait la caractéristique principale de l'organisation territoriale de la France. On comptait 37 708 communes au recensement général de la population de 1968. Il en subsistait 36 679 au recensement général de 1999, dont 92,5% avaient moins de 3 500 habitants et 28% moins de 200 habitants.

Représentant à elles seules 40 % des communes de l'Union européenne, les 36 681 communes françaises garantissent une proximité réelle à l'action publique ainsi qu'un important gisement d'énergies civiques. Pour autant, cette densité et cette fragmentation ont pour contrepartie de limiter les capacités d'intervention individuelles des communes – 31 000 d'entre elles comptent moins de 2 000 habitants, près de 10 000 moins de 200 – et de contrarier la cohérence des politiques publiques locales au sein des bassins de vie.

Diverses formes de regroupements ont été proposées dès la fin du XIXe siècle mais face à l'échec des modes autoritaires de réduction du nombre des communes, la réponse a été trouvée avec la coopération volontariste dont le développement progressif n'est pas encore achevé. Plusieurs réformes successives de l'intercommunalité y ont trouvé leur justification.

Tel a été le cas notamment :

- du décret n°55-606 du 20 mai 1955 instituant les syndicats mixtes, qui ont permis d'associer les communes aux départements ou à d'autres établissements publics
- de l'ordonnance n°59-29 du 5 janvier 1959, qui a autorisé la création de syndicats à vocation multiple (SIVOM)
- de la loi n°88-13 du 5 janvier 1988 (d'amélioration de la décentralisation), qui a notamment permis la création de syndicats de communes « à la carte ».

Par ailleurs, une ordonnance du 5 janvier 1959 a institué les districts urbains, forme de coopération plus intégrée que le syndicat de communes dès lors qu'on les a dotés de compétences obligatoires (logement, incendie et secours, services précédemment assurés par les syndicats associant les mêmes collectivités), éventuellement complétées par des missions facultatives.

De plus, la loi n°66-1069 du 31 décembre 1966 a créé d'office quatre communautés urbaines (Bordeaux, Lille, Lyon, Strasbourg), ultérieurement rejointes, avant 1999, par huit autres structures de même nature, associant des communes appartenant à des agglomérations de plus de 50 000 habitants. Les communautés urbaines constituaient alors la forme la plus aboutie de coopération intercommunale.

Les lois n°92-125 du 6 février 1992 d'orientation relative à l'administration territoriale de la République et n°99-586 du 12 juillet 1999 portant sur le renforcement de la coopération intercommunale ont marqué la volonté des pouvoirs publics de relancer quantitativement et qualitativement l'intercommunalité.

La loi n°92-125 du 6 février 1992

Elle a créé deux nouvelles catégories d'EPCI : les « communautés de communes » et les « communautés de villes ».

Ces groupements disposent de prérogatives importantes et sont obligatoirement compétents en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique.

Par ailleurs, sur le plan fiscal, la loi du 6 février 1992 a doté ces nouvelles structures d'un régime destiné à favoriser une coopération plus intégrée. Pour les communautés de communes, mais également les communautés urbaines et les districts existant à la date de publication de cette loi, trois régimes étaient accessibles :

- le maintien de la fiscalité additionnelle
- l'instauration d'un régime de taxe professionnelle de zone, à condition de créer et de gérer une zone d'activités économiques
- la création d'une taxe professionnelle d'agglomération avec un taux unique sur l'ensemble du périmètre.

La loi n°99-586 du 12 juillet 1999

Elle a supprimé les districts et les communautés de villes. Elle a créé une nouvelle catégorie d'EPCI à fiscalité propre, les « communautés d'agglomération », réservée aux groupements de plus de 50 000 habitants. Elle a recentré les communautés urbaines sur les ensembles de population les plus importants : 500 000 habitants au lieu de 20 000 précédemment. Enfin, elle a élargi les compétences des communautés de communes.

Sur le plan fiscal, elle prolonge le processus d'intégration déjà engagé par la loi du 6 février 1992, en instituant la taxe professionnelle unique en remplacement de l'ancienne taxe professionnelle d'agglomération. Les communautés urbaines et les communautés d'agglomération bénéficient de plein droit de cette taxe professionnelle unique. Les communautés de communes conservent pour leur

part la possibilité de choisir entre trois régimes distincts, comme dans le dispositif prévu par la loi du 6 février 1992.

La loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité

Cette loi a clarifié les conditions dans lesquelles doivent être réalisés les transferts de personnels générés par les créations ou transformations d'EPCI en application de la loi du 12 juillet 1999.

La loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales

La loi du 13 août 2004 comporte un ensemble de dispositions modifiant les conditions de fonctionnement et de développement des intercommunalités à fiscalité propre.

Elle remédie à des difficultés qui avaient été constatées mais elle avalise également certaines pratiques qui s'étaient développées en marge de la loi:

- elle facilite les transformations de syndicats de communes en communautés d'agglomération ou de communes
- elle permet la fusion d'établissements publics intercommunaux de divers types, afin de permettre la constitution d'un EPCI à fiscalité propre ayant les compétences les plus étendues et le régime fiscal le plus intégré de ceux le constituant
- elle fixe un délai aux EPCI pour la définition de « l'intérêt communautaire » des compétences partagées avec les communes
- elle comporte diverses dispositions facilitant le retrait d'une commune d'un EPCI
- elle revoit l'économie du dispositif financier et fiscal relatif à la répartition du produit de la taxe professionnelle unique entre l'EPCI et les communes membres
- enfin elle assouplit encore les conditions de versement de fonds de concours entre la communauté et les communes membres, de même que les mises à disposition réciproques de services.

La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales

L'intercommunalité s'est mise en place progressivement mais tient une place aujourd'hui très grande sur la scène publique locale, renforcée par la publication de la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010.

La réforme territoriale adoptée le 16 décembre 2010 est essentiellement une réforme intercommunale.

Le texte favorise la rénovation des dispositifs de fusion existant et propose la création de nouvelles structures territoriales : métropoles, pôles métropolitains et communes nouvelles.

L'idée d'une réforme ambitieuse des structures territoriales et établissements publics de coopération, a été initiée par plusieurs rapports parlementaires et concrétisée en 2009 par le Comité pour la réforme des collectivités territoriales présidé par Edouard Balladur qui s'est prononcé, dans son rapport sur des modifications d'envergure, tant d'un point de vue organique que matériel.

L'objectif de la réforme de 2010 était d'aboutir à un maillage intercommunal du territoire au 1^{er} juin 2013, donc à une systématisation de l'intercommunalité en achevant la couverture intercommunale du territoire et en créant de nouvelles structures destinées à offrir aux grandes agglomérations un cadre institutionnel plus adapté. Par ailleurs, le législateur a souhaité réduire le nombre des groupements de communes et rationaliser le périmètre des EPCI à fiscalité propre.

La loi du 16 décembre 2010 a institué le principe de l'élection au suffrage universel direct des délégués des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dans le cadre des élections municipales pour toutes les communes dont le conseil municipal est élu au scrutin de liste.

La répartition des sièges des délégués communautaires entre les communes pourra être définie, pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération, par un accord local en respectant les règles suivantes :

- un siège minimum par commune
- aucune commune ne pourra détenir plus de la moitié des sièges
- la répartition devra tenir compte de la population de chacune des communes membres
- la taille maximale du conseil communautaire et le nombre de vice-présidents sont encadrés par la loi.

La loi du 16 décembre 2010 a également modifié les dispositions législatives relatives aux mutualisations de services et de moyens, aux transferts des pouvoirs de police et au droit commun de l'intercommunalité.

Ce texte a également organisé la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux.

Les conseillers territoriaux, institués par l'article 1er de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, auraient dû être élus en mars 2014. Les conseillers territoriaux, qui auraient siégé à la fois au conseil régional

et au conseil général de leur département d'élection, auraient été élus au scrutin uninominal majoritaire à deux tours.

Toutefois, en 2012 ont été abrogées les dispositions relatives au conseiller territorial.

La loi du 16 décembre 2010 offre la possibilité aux grandes agglomérations qui le souhaitent d'adopter un nouveau statut intégré, leur permettant de mieux assurer leur rayonnement international.

A ce titre, elle crée la métropole (article 12), établissement public de coopération intercommunale de plus de 500 000 habitants regroupant des communes d'un seul tenant et sans enclave qui s'associent « *au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion* ».

Outre les compétences transférées par les communes, la métropole bénéficiera de compétences transférées à titre obligatoire par le Département (transports scolaires, routes, zones d'activités et promotion à l'étranger du territoire et de ses activités économiques) et par la Région (promotion à l'étranger du territoire et de ses activités économiques). D'un commun accord avec le Département et la Région, elle pourra en outre se doter de compétences supplémentaires, déterminées par convention.

L'Etat pourra également, le cas échéant, leur confier la propriété et la gestion des grands équipements et infrastructures.

Par ailleurs, la loi du 16 décembre 2010 crée également le pôle métropolitain (article 20), structure destinée à renforcer la coopération spécifiquement entre EPCI « *en vue d'actions d'intérêt métropolitain en matière de développement économique, de promotion de l'innovation, de la recherche, de l'enseignement supérieur et de la culture, d'aménagement de l'espace [...] et de développement des infrastructures et des services de transport [...], afin de promouvoir un modèle de développement durable et d'améliorer la compétitivité et l'attractivité de son territoire, ainsi que l'aménagement du territoire infra-départemental et infra-régional* ».

Le pôle métropolitain sera exclusivement composé d'EPCI à fiscalité propre formant un ensemble, le cas échéant discontinu, de plus de 300 000 habitants autour d'un EPCI centre de plus de 150 000 habitants. A titre dérogatoire, les territoires frontaliers pourront constituer un pôle métropolitain sur un territoire d'un seul tenant et sans enclave de plus de 300 000 habitants, autour d'un EPCI centre de plus de 50 000 habitants.

Sur le plan juridique, le pôle métropolitain suivra les règles applicables aux syndicats mixtes.

La commune nouvelle prévue par la réforme territoriale de 2010 est destinée à remplacer l'actuel dispositif de fusions de communes issu de la loi Marcellin du 16

juillet 1971. Elle est destinée à unifier, si elles le décident, des communes contiguës ou l'ensemble des communes membres d'un EPCI.

Si l'ensemble des conseils municipaux concernés par le projet de création de la commune nouvelle y est favorable, le préfet pourra décider de la créer sans consultation électorale obligatoire.

En l'absence d'une telle unanimité et à condition que les deux tiers au moins des conseils municipaux des communes concernées représentant plus des deux tiers de la population totale y soient favorables, une consultation électorale doit être organisée.

La création ne pourra être autorisée par le préfet que si la participation au scrutin est supérieure à la moitié des électeurs inscrits et si le projet recueille, dans chaque commune, l'accord de la majorité absolue des suffrages exprimés correspondant à un nombre de voix au moins égal au quart des électeurs inscrits.

La commune nouvelle se substituera aux anciennes communes, qui pourront devenir des « *communes déléguées* », sauf décision contraire du conseil municipal de la commune nouvelle dans un délai de six mois à compter de sa création.

Les articles 26, 27, 28 et 29 de la loi du 16 décembre 2010 fixent également de nouvelles règles pour la modification des limites territoriales des départements et régions et pour leur regroupement. La fusion d'une région et des départements reste de la compétence du législateur. Les autres modifications peuvent être décidées, après délibérations concordantes et favorables des assemblées locales et accord des électeurs, par décret en Conseil d'Etat.

Maintenue pour les seules communes, la clause de compétence générale sera supprimée pour les départements et les régions (article 73 de la loi du 16 décembre 2010), à compter du 1^{er} janvier 2015, afin de spécialiser l'action de ces collectivités territoriales et d'en améliorer la lisibilité.

Cette suppression a été expressément validée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n°618-2010 DC du 9 décembre 2010.

Ainsi, les départements et les régions auront des compétences d'attribution. Ils pourront néanmoins se saisir de tout objet d'intérêt départemental ou régional pour lequel la loi n'a donné compétence à aucune autre personne publique.

La loi du 16 décembre 2010 prévoit également (article 75), dans l'objectif de faciliter la clarification des interventions publiques sur le territoire régional et de rationaliser l'organisation des services des départements et des régions, la possibilité d'élaborer conjointement, entre la région et les départements qui la composent, dans les six mois qui suivent l'élection des conseillers territoriaux, un projet de schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des

services. Ce schéma devra organiser la répartition des compétences entre les deux collectivités, l'organisation de leurs interventions financières et la mutualisation des services.

Début 2012, la loi du 16 décembre 2010 avait déjà commencé à produire ses effets. Ainsi, deux tiers des départements avaient d'ores et déjà arrêté un schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) au 31 décembre 2011.

Dans ces départements, il n'y avait plus à cette date aucune commune isolée, ni aucune enclave ou discontinuité au sein d'un EPCI à fiscalité propre. Par ailleurs, une première métropole, celle de Nice-Côte d'Azur, a été créée au 1er janvier 2012.

Dans un contexte de maîtrise accrue des finances publiques, une importante réforme de la fiscalité locale a été introduite avec la suppression de la taxe professionnelle en 2010 et son remplacement par la contribution économique territoriale (CET), formée d'une cotisation foncière des entreprises (CFE) et d'une cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

L'acte III de la décentralisation devrait remettre en cause un certain nombre de dispositions issues des lois de 2010.

La loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (« MAPTAM »)

La loi a été promulguée le 27 janvier 2014 et publiée au Journal officiel du 28 janvier 2014.

Ce texte, qui a connu jusqu'à la fin des ajouts et des retraites, a été définitivement adopté le 19 décembre 2013, suite à une commission mixte paritaire entre les deux Assemblées. L'objet principal du texte est l'instauration d'un nouveau statut de métropoles et de mécanismes de concertation au niveau régional.

Saisi le 26 décembre 2013 d'un recours déposé par plus de 60 députés, le Conseil constitutionnel a rendu le 23 janvier 2014 une décision déclarant la loi conforme à la Constitution. Le Conseil avait toutefois formulé une réserve d'interprétation sur le cumul des fonctions de maire et de président de la métropole de Lyon.

L'article 1 de la loi rétablit la clause de compétence générale des départements et des régions qui devait disparaître en 2015. Le texte prévoit de clarifier les conditions d'exercice de certaines compétences des collectivités territoriales en instaurant des chefs de file dont la notion est précisée à l'article 3 du texte. Plus souple juridiquement qu'une « compétence », cette responsabilité confère à la collectivité concernée le devoir d'organiser les modalités de l'action commune

des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice de certaines compétences. Les « chefs de filâts » sont répartis comme suit :

Région

- Aménagement et développement durable du territoire
- Protection de la biodiversité
- Climat, qualité de l'air et énergie
- Développement économique
- Aides aux entreprises et soutien de l'innovation

- Internationalisation des entreprises
- Intermodalité et complémentarité entre les modes de transports
- Soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche

Département « Bloc local » (communes et EPCI)

- Action sociale, développement social et contribution à la résorption de la précarité énergétique
- Autonomie des personnes
- Solidarité des territoires
- Mobilité durable
- Organisation des services publics de proximité
- Aménagement de l'espace
- Développement local.

Le bloc local (communes et EPCI), se voit attribuer des chefs de filâts de nature plutôt symbolique : la mobilité durable et la qualité de l'air.

Dans le texte initial du projet de loi, le tourisme relevait du département, le Sénat a voté des amendements afin que le tourisme demeure une compétence partagée entre les communes, les départements et les régions.

La loi transfère aux régions la gestion des programmes et des fonds européens soit en qualité d'autorité de gestion, soit par délégation de gestion.

La loi crée, par ailleurs, une nouvelle compétence : la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations, en la transférant de plein droit, à partir du 1er janvier 2016, aux communes, aux communautés et aux métropoles. Elle inclut la possibilité d'instituer une taxe en vue de la financer.

La loi Maptam crée en outre les "pôles d'équilibre territorial et rural", instruments d'un aménagement équilibré du territoire, plus particulièrement destinés aux territoires ruraux, pour les inciter à se regrouper.

Le texte institue au niveau régional une conférence territoriale de l'action publique qui établira un pacte de gouvernance territoriale. Elle sera présidée par le président du Conseil régional et rassemblera les représentants de l'ensemble des exécutifs locaux.

La composition des CTAP est la suivante, sachant que le mode de désignation des représentants est renvoyé à un décret ultérieur :

- Les présidents des « gros » exécutifs sont membres de droit (Conseil régional, Conseils généraux de la région, EPCI de plus de 30 000 habitants)

- Hors les membres de droit, les villes sont représentées par département et par strate.

o un représentant par département des communes de plus de 30 000 habitants

o un représentant par département des petites villes (3 500-30 000 habitants)

o un représentant par département des communes de moins de 3 500 habitants

o un représentant par département des EPCI de moins de 30 000 habitants

o un représentant des communes de montagnes dans les régions de montagne.

La CTAP « organise librement ses travaux, notamment au travers de commissions thématiques ».

La participation des préfets est laissée à la libre appréciation des membres.

Les CTAP devront en particulier examiner les « conventions territoriales d'exercice concerté », conventions qui régiront les relations entre une collectivité chef de file et les collectivités partenaires de l'exercice de sa compétence (article 3). Dans l'esprit du choc de simplification, la loi prévoit toutefois que le Parlement examine par la suite la multitude des schémas existants, afin de voir comment ils peuvent être rationalisés (article 7).

Les décisions des conférences territoriales de l'action publique (CTAP) ne seront opposables qu'aux seules collectivités qui les auront signées. Toutefois, le texte pénalise financièrement les collectivités non signataires, qui devront apporter au moins 30 % du financement des projets dont elles seront maîtres d'ouvrage.

La loi crée par ailleurs un nouveau statut pour les métropoles afin de permettre aux agglomérations de plus de 400 000 habitants d'exercer pleinement leur rôle en matière de développement économique, d'innovation, de transition énergétique et de politique de la ville. Les métropoles de Paris, Lyon et Marseille auront un statut particulier.

La loi prévoit la création par décret de huit « métropoles » : Toulouse, Lille, Bordeaux, Nantes, Strasbourg, Grenoble, Rennes et Rouen, en plus de Nice qui avait déjà adopté un statut proche, issu de la loi du 16 décembre 2010. Pour Montpellier, qui exerce des fonctions métropolitaines tout en étant en dessous du seuil et Brest, communauté urbaine de plus petite taille mais où un consensus politique relatif se dégage pour franchir ce pas, un vote à la majorité qualifiée sera requis pour la transformation en métropole. Une commune limitrophe voulant rejoindre la métropole pourra le faire sans solliciter l'avis des autres communes de l'EPCI qu'elle envisage de quitter, dérogeant ainsi au droit commun.

Le texte permet à titre expérimental l'abaissement du seuil de constitution d'une communauté d'agglomération, lorsque celle-ci forme un ensemble d'au moins 25 000 habitants autour d'une commune centre de plus de 15 000 habitants et que la majorité des communes membres, dont la commune centre, sont des communes littorales.

Il abaisse aussi le seuil de création des communautés urbaines à 250 000 habitants.

Certaines dispositions de la loi MAPTAM sont destinées à faire progresser l'intégration intercommunale.

Pour les communautés de communes, une compétence obligatoire nouvelle est créée dans un domaine où les responsabilités étaient particulièrement éclatées : la « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations ».

En ce qui concerne les compétences optionnelles, les communautés de communes devront désormais en choisir trois sur les sept possibles (article 56).

Si une communauté de communes choisit de prendre la compétence « Création, aménagement et entretien de la voirie », la police de la circulation et du stationnement lui sera automatiquement transférée, conséquence à laquelle les maires pourront toutefois se soustraire dans les six mois suivant le vote du transfert de la compétence « voirie ». Ceci est d'autant plus à noter que la loi « dépenalise » le stationnement sur voirie.

Concrètement, les communes ou EPCI compétents percevront directement les amendes de stationnement et en fixeront le montant.

En outre, dans les communautés urbaines, la loi réduit le nombre de compétences pouvant faire l'objet d'un partage entre communes et intercommunalité à la faveur de la définition de l'intérêt communautaire. Enfin, quant à la définition même de cet intérêt communautaire, elle se fera désormais à la majorité des deux tiers du conseil communautaire dans les communautés de communes, au lieu d'être soumise aux conseils municipaux des communes membres.

Le texte précise une longue liste de compétences obligatoires pour les métropoles. Ce sont les compétences des communautés urbaines élargies à de nouveaux domaines : la « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » (compétence créée), la « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme », l'« aménagement urbain autour des gares ». Les métropoles obtiennent le « soutien et l'aide aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche et aux programmes de recherche » et seront obligatoirement consultées par la Région sur les grands schémas en matière d'aménagement du territoire, d'infrastructures et de développement économique. La création de ZAC, déjà possible pour les communautés urbaines, ne sera plus soumise à la définition d'un intérêt communautaire. Quant au plan local d'urbanisme intercommunal, il sera approuvé à la majorité simple des suffrages exprimés.

De manière volontaire, par convention avec l'Etat, les métropoles pourront prendre le relais du Préfet en matière d'hébergement d'urgence dès lors qu'elles disposent d'un programme local de l'habitat exécutoire. Elles pourront également prendre en charge la construction, l'entretien et la gestion du logement étudiant.

Si la loi électorale du 17 mai 2013 prévoyait déjà que les délégués communautaires seraient désormais élus de manière automatique et non plus discrétionnaire, faisant ainsi entrer les oppositions municipales au Conseil communautaire, la présente loi précise qu'une partie d'entre eux sera élue au suffrage universel direct à l'échelle de la métropole en 2020.

Les modalités d'élection (circonscriptions communales ? Même bulletin que celui des élections municipales ?) devront être étudiées avant d'être précisées par une autre loi avant le 1er janvier 2017.

Une conférence métropolitaine, réunissant l'ensemble des maires, servira d'organe de discussion entre le président et les maires de l'EPCI. Cette mesure vise à donner des garanties de bonne gouvernance aux maires concernés par les futures métropoles.

En matière de finances locales, la DGF pourra être perçue directement par la métropole si une majorité qualifiée des communes (la moitié des communes représentant les deux tiers de la population ou inversement) le décide. Dans les mêmes conditions de vote, la taxe d'habitation et les taxes sur le foncier pourront être unifiées.

La « Métropole du Grand Paris » sera bien un EPCI regroupant la commune de Paris, l'ensemble des communes des départements des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne et les communes franciliennes appartenant à un EPCI comprenant au moins une commune de la petite couronne. Le Gouvernement a souhaité que la gouvernance de l'EPCI s'établisse à deux niveaux : le niveau métropolitain, et les « territoires » regroupant les communes par secteur.

La Métropole de Lyon, transformation de l'actuelle communauté urbaine du Grand Lyon, fait l'objet d'un plus large consensus. Sa différence avec les « métropoles » de droit commun réside dans l'absorption des compétences du Conseil général et sa substitution sur le territoire métropolitain, ainsi que dans sa gouvernance établie à deux niveaux : la conférence métropolitaine, à l'échelle de la métropole, et des conférences territoriales, par secteur.

La métropole Aix-Marseille-Provence, objet de la forte opposition d'une majorité de maires, verra également le jour. La spécificité de la métropole résidera dans sa gouvernance, qui confèrera aux « conseils de territoire », qui reprendront principalement le périmètre des intercommunalités préexistantes, des pouvoirs bien plus étendus que les « conférences territoriales » de la métropole de Lyon.

Ces conseils devront être obligatoirement consultés avant le conseil communautaire sur un ensemble de projets de délibérations touchant à l'aménagement du territoire et aux services urbains de proximité, et pourront gérer de manière déléguée et avec un budget spécifique un certain nombre de compétences de proximité déléguées par le conseil de la métropole.

Les syndicats mixtes, qui portaient les « pays » peuvent se transformer en pôles territoriaux d'équilibre par délibération concordante des EPCI qui le composent, sachant qu'ils doivent tous être à fiscalité propre.

La loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'Accès au logement et un urbanisme rénové ALUR (Loi DUFLOT)

La loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'Accès au logement et un urbanisme rénové ALUR ou loi DUFLOT, promulguée le 26 mars 2014 au Journal Officiel s'inscrit dans l'esprit des dernières réformes en vigueur et notamment la loi n°2010-788 portant Engagement National pour l'Environnement dite loi Grenelle n°2.

Concernant le secteur local, la loi ALUR a des conséquences importantes sur le territoire, notamment en prévoyant un renforcement du rôle de l'intercommunalité en matière de logement, d'aménagement du territoire et d'urbanisme.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 16 décembre 2010 et après plusieurs mois de concertation entre les élus locaux, il n'existe plus aujourd'hui de communes isolées et donc non intégrées dans des groupements de communes.

La loi ALUR s'engage dans cette même démarche et souhaite quant à elle favoriser une gestion et un suivi de l'aménagement du territoire au niveau intercommunal.

Le volet urbanisme de la loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové provoque des changements importants en droit de l'urbanisme : la loi consacre pas moins de 51 articles au droit de l'urbanisme avec pour objectif de faciliter et d'accroître l'effort de construction de logements, tout en freinant l'artificialisation des sols et en luttant contre l'étalement urbain.

La loi Alur instaure le transfert automatique de la compétence plan local d'urbanisme (PLU) aux intercommunalités. Jusqu'à présent, les communautés de communes et les communautés d'agglomération n'exerçaient pas de plein droit la compétence d'élaboration des PLU (seules les métropoles et communautés urbaines disposaient de cette compétence).

Dans un délai maximum de trois ans, toutes les communes et établissements Publics de Coopération Intercommunale vont devoir se pencher sur la question

du transfert de la compétence PLU après une discussion au sein du conseil communautaire. Dès l'année 2017, la compétence PLU devra être transférée.

La compétence sera transférée de plein droit à l'EPCI, sauf s'il existe une minorité de blocage d'au moins 25% des conseils municipaux, représentant au moins 20% de la population.

Les communes seront dorénavant associées à la réflexion en matière d'urbanisme dans une conférence intercommunale des maires prévue à cet effet.

Les Plans d'Occupation des Sols (POS) deviendront caducs à compter du 1^{er} janvier 2016 dans l'hypothèse où ils n'auraient pas été révisés et transformés en PLU.

Toutefois, lorsqu'une procédure de révision du POS aura été engagée avant le 31 décembre 2015, elle pourra être menée à terme sous réserve d'être achevée dans les 3 ans après la publication de la loi Alur du 24 mars 2014 (le POS continuerait donc à s'appliquer durant cette période).

Il est à noter que la caducité de ce document impliquerait l'application du Règlement National d'Urbanisme (RNU) de manière automatique.

Jusqu'à présent, le PLU pouvait fixer la densité de surface habitable pour construire, constituée par le Coefficient d'occupation du sol (COS) qui exprime le nombre de mètres carrés de surface de plancher susceptible d'être construit sur un terrain.

La mise en œuvre de ce COS dans les documents d'urbanisme a fait l'objet de critiques, notamment en raison du fait que ce mécanisme était susceptible de freiner la densification et de contribuer à l'étalement urbain. Le COS est donc abandonné au profit d'autres règles, telles que l'emprise au sol, la hauteur des bâtiments ou bien encore l'implantation de constructions par rapport aux limites séparatives.

Dorénavant il n'est donc plus possible de fixer un COS dans le PLU.

Ainsi, depuis l'entrée en vigueur de la loi, le COS n'est plus opposable aux demandes de permis de construire et de déclarations préalables, les instructeurs des permis de construire ne doivent plus tenir compte de cette valeur.

La fixation par le règlement du PLU, d'une superficie minimale des terrains à construire est également supprimée. Cette fixation de la taille minimale des terrains a été identifiée comme un frein à la densification, mais également à la mixité sociale, le législateur ayant jugé que les autres dispositions réglementaires constituaient une boîte à outils suffisante pour répondre aux objectifs de préservation du cadre de vie ou de gestion des contraintes d'assainissement.

Un des autres objectifs importants de la loi est de limiter le nombre de documents d'urbanisme et les rendre compatibles au PLUi et au schéma de cohérence territoriale (SCOT). Le SCOT devient le principal vecteur de la

planification stratégique au niveau du territoire.

Il est ainsi demandé de mettre en compatibilité un PLU ou une carte communale au SCOT, dans un délai de trois ans, délai qui court à partir de la date à laquelle le SCOT doit subir une révision considérée comme nécessaire.

Le but de la loi est d'étendre le SCOT à plusieurs territoires intercommunaux et ne plus le circonscrire simplement au territoire d'un seul EPCI.

A compter du 1^{er} juillet 2014, il ne sera plus possible d'arrêter un périmètre de SCOT à l'échelle d'un seul EPCI hormis volonté de mettre en œuvre un PLU faisant office de SCOT.

La loi ALUR prévoit également plusieurs changements au niveau du droit de préemption.

Tout d'abord, le pouvoir du Préfet est accru : dans le cas où une commune n'atteindrait pas le seuil de logement social souhaité, le préfet pourra préempter tout type d'immeuble malgré l'avis défavorable de la commune concernée.

Ensuite, les règles d'utilisation du bien préempté sont assouplies : le titulaire du droit de préemption pourra donner au bien préempté un usage différent de celui mentionné dans la décision de préemption (usage qui néanmoins ne pourra être que l'un de ceux visés à l'article L 210-1 du code de l'urbanisme).

Aussi, les immeubles achevés depuis plus de 4 ans pourront dorénavant être soumis au droit de préemption. Jusqu'à présent, les immeubles achevés depuis moins de 10 ans ne pouvaient faire l'objet d'une préemption sauf si la commune avait instauré un droit de préemption renforcé. Aujourd'hui, tous les immeubles achevés depuis 4 ans peuvent être soumis au droit de préemption urbain simple.

Enfin, peut être cité un dernier changement au niveau du droit de préemption : les cessions à titre gratuit sont désormais soumises aux droits de préemption (étant exclues les cessions à titre gratuit effectuées entre personnes ayant des liens de parenté).

L'intercommunalité devient référente en termes de politique de l'habitat. En matière de lutte contre l'habitat indigne, l'article 65 de la loi ALUR précise que les maires des communes membres d'un EPCI devront transférer au président d'EPCI, dans un délai de six mois leurs pouvoirs de police spéciaux afférents au péril et à la sécurité des équipements communs et des immeubles collectifs recevant du public.

Les maires disposeront, individuellement, d'un délai de six mois pour s'opposer à ce transfert s'ils le souhaitent.

En cas de nombreux refus, le président d'EPCI pourra renoncer à l'exercice des pouvoirs de police spéciaux relatifs au péril et à la sécurité des équipements communs et des immeubles collectifs recevant du public.

L'objectif est à terme de faire du président d'EPCI l'autorité détenant l'ensemble de la compétence en matière d'habitat et d'aménagement du territoire.

Aux termes de l'article 97 de la loi ALUR, tout établissement public de coopération intercommunale doté d'un programme local de l'habitat approuvé peut créer une conférence intercommunale du logement qui rassemble, outre les maires des communes membres de l'établissement, le représentant de l'Etat dans le département, des représentants des bailleurs sociaux présents dans le ressort territorial de l'établissement public de coopération intercommunale, des représentants du département, des représentants de tout organisme titulaire de droits de réservation, des représentants locaux des associations de locataires siégeant à la Commission nationale de concertation.

L'objectif de cette conférence est de recenser les besoins en matière de logements sociaux, répondre aux besoins et répertorier ces derniers sur le territoire.

L'avant-projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République

Le projet de loi «portant une nouvelle organisation territoriale de la République», présenté le 18 juin dernier en conseil des ministres, remplace le projet de loi «clarifiant l'organisation territoriale de la République» diffusé au début du mois d'avril.

L'exposé des motifs reprend les annonces du président de la République sur la suppression des conseils départementaux à l'horizon 2020 qui nécessitera une révision constitutionnelle.

Pour l'heure, trois missions sont affirmées pour les départements au titre de la solidarité sociale et territoriale : le soutien aux projets communaux et intercommunaux, l'intervention pour relayer les carences d'initiative privée et la compétence en faveur de la prévention des situations de fragilité sociale, du développement local et de l'accueil des jeunes enfants et de l'autonomie des personnes.

Le texte prévoit en son premier article la suppression de la clause générale de compétence des régions et de la possibilité pour les régions de cofinancer des « opérations d'intérêt régional » portées par d'autres collectivités ou GIP.

Le CGCT prévoit actuellement que le conseil régional est compétent pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région et l'aménagement de son territoire. Le projet de loi prévoit de l'élargir à l'accès au logement et l'amélioration de l'habitat.

Le texte prévoit également la création au niveau régional d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de ses compétences, dont la loi définit l'étendue pour chacune d'entre elles.

Un ou plusieurs conseils régionaux peuvent présenter, au Premier ministre et au préfet de région, des propositions tendant à modifier ou à adapter des dispositions législatives ou réglementaires en vigueur ou en cours d'élaboration concernant les compétences, l'organisation et le fonctionnement de l'ensemble des régions (sauf pour les régions d'outre-mer).

La nouvelle version du texte de loi est marquée par le transfert aux régions de deux nouvelles compétences d'attribution des départements, la voirie et les collèges qui viennent s'ajouter à l'organisation du transport inter-urbain (dont le transport scolaire) initialement prévue pour 2016 reportée à 2017 (le département de Paris et la Métropole du Grand Lyon seraient seuls à conserver ces compétences). Le chef de filât régional en matière touristique, la contribution à la promotion de « l'accès au logement, l'amélioration de l'habitat », l'établissement d'un « plan régional de prévention et de gestion des déchets » sont également préservés.

Les dispositions visant à concentrer l'action économique sur les régions sont maintenues.

Ainsi, l'élaboration du « schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation » (SRDEEII) - concentré sur les aides aux entreprises - relève de la stricte compétence de la Région même s'il est prévu de le soumettre à l'avis de la conférence territoriale de l'action publique (CTAP). Les actes de collectivités et des chambres de commerce et d'industrie devront être compatibles avec ce schéma et non plus conformes. Le nouveau « schéma de développement touristique » n'est toujours pas intégré au SRDEEII, il sera soumis à l'examen des CTAP et vaudra « convention territoriale d'exercice » (document prévu par la loi MAPTAM pour les compétences partagées). Les communautés seront associées à son élaboration.

Au rang régional toujours, sont conservés les articles prévoyant la capacité des régions d'adapter des lois et règlements portant sur des domaines affectant leurs compétences ou leur organisation.

Le préfet élaborera le « schéma d'amélioration de l'accessibilité des services au public » en lien avec les communautés. Les départements et régions seront consultés pour avis.

Le maintien du tourisme, du sport et de la culture comme compétences partagées donnent lieu à des précisions sur les possibilités de mise en place de « guichets uniques » entre l'Etat et des collectivités ou entre les seules collectivités pour l'instruction et l'octroi d'aides ou de subventions.

Les principales dispositions du texte concernant l'intercommunalité sont relatives à :

- La nouvelle rationalisation de la carte intercommunale (articles 14 à 17)

La loi du 16 décembre 2010 a fixé comme objectif au Schéma directeur de coopération intercommunale (SDCI) d'organiser les communautés autour de bassins de vie regroupant au minimum 5 000 habitants. L'avant-projet de loi prévoit d'augmenter ce seuil à 20 000 habitants. La modification ne touchant que ce chiffre, il ne demeurerait qu'un objectif à atteindre et des dérogations

prélectorales pourraient encore être juridiquement envisageables. Au total, plus de 1 500 communautés seraient concernées, soit 70% d'entre elles.

L'avant-projet de loi souhaite également mettre l'accent sur la rationalisation du nombre de syndicats, notamment dans les domaines de l'eau potable, de l'assainissement, des déchets, du gaz, de l'électricité et des transports.

Pour mettre en œuvre ces objectifs, de « nouveaux » SDCI devraient être arrêtés avant le 31 décembre 2015 (hors Ile-de-France) et mis en œuvre avant le 1er janvier 2017. Le projet de loi prévoit des conditions de majorité assouplies pour mettre en œuvre les éléments fixés par les SDCI concernant les communautés et syndicats, semblables à celles prévues par la loi « RCT » du 16 décembre 2010 pour la mise en œuvre des SDCI en 2012 et 2013.

Comme en 2011, les conseils communautaires seraient consultés pour avis.

Si la majorité qualifiée n'est pas atteinte, le préfet pourra par décision motivée et après avis de la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI), créer une communauté, modifier son périmètre ou la fusionner avec un ou plusieurs autres groupements.

Une procédure similaire est prévue pour les syndicats.

L'avant-projet de loi prévoit également une procédure d'intégration des dernières communes isolées afin de prendre en compte une décision du Conseil constitutionnel du 25 avril 2014. Dorénavant, le maire de la commune concernée sera consulté au même titre que les maires des communes déjà membres du groupement. Il ne s'agira, toutefois, que d'un avis simple.

- Le transfert de nouvelles compétences (articles 18 à 21)

Les communautés de communes et d'agglomération se verraient transférer de nouvelles compétences obligatoires et optionnelles avant le 30 juin 2016. A défaut de mise en œuvre de la procédure classique de transfert de compétence, l'intégralité des compétences leur serait transférée (définition d'un intérêt communautaire impossible).

Pour les communautés de communes :

Une nouvelle compétence obligatoire leur serait transférée en matière d'aménagement, d'entretien et de gestion des aires d'accueil des gens du voyage.

En outre, la compétence « développement économique » serait élargie à « la promotion du tourisme par la création d'un office de tourisme », dans le respect du SRDEII. Les offices de tourisme des communes touristiques et des stations

classées seraient transformés en bureaux d'information de l'office de tourisme intercommunal, sauf s'ils en sont le siège.

La liste des compétences optionnelles serait élargie à la création et à la gestion de maisons de services au public.

En cas de transfert de la compétence gestion des équipements culturels et sportifs et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire, un intérêt communautaire pourrait être défini.

Enfin, lorsque la communauté de communes exerce la compétence " création, aménagement et entretien de la voirie communautaire " et que son territoire est couvert par un plan de déplacements urbains, la circulation d'un service de transport collectif en site propre entraîne l'intérêt communautaire des voies publiques supportant cette circulation et des trottoirs adjacents à ces voies.

Pour les communautés d'agglomération :

Comme pour les communautés de communes, la compétence « développement économique » serait élargie à « la promotion du tourisme par la création d'un office de tourisme ». Leurs actions dans ce domaine devraient, en outre, respecter le SRDEII.

Elles seraient également obligatoirement compétentes en matière d'aménagement, d'entretien et de gestion des aires d'accueil des gens du voyage et pour la gestion des maisons de service au public.

- L'élargissement des compétences des métropoles (article 23)

L'avant-projet de texte du Gouvernement prévoit d'élargir la liste des compétences qui pourront être transférées ou déléguées par le département à une métropole située sur son territoire (hors Grand Paris).

Sont notamment citées : le Fonds de solidarité pour le logement (FSL), les personnes âgées, le tourisme...

A défaut de convention conclue au 1er janvier 2017 sur au moins trois groupes de compétences ou compétences, l'ensemble des compétences sera transférée à la métropole.

- La répartition des agents en cas de retrait de compétences (article 22)

L'avant-projet de loi définit un cadre juridique relatif à l'avenir des agents en cas de retrait de compétence à un EPCI.

Cette procédure peut revêtir un intérêt certain dans le cadre de la mise en œuvre des futurs SDCI et notamment pour gérer les conséquences de la rationalisation des syndicats de communes.

Dans une telle hypothèse, le projet de texte prévoit que les agents qui auront été mis à la disposition de l'EPCI réintégreront leur commune d'origine, soit dans leurs fonctions antérieures, soit dans un poste de même niveau de responsabilité.

S'agissant des agents recrutés par l'EPCI ou transférés par les communes :

- lorsqu'ils exerçaient leurs missions pour l'exercice des compétences du groupement : ils seront répartis entre les communes après accord entre l'EPCI et ses communes membres. A défaut d'accord, le préfet définira les modalités de cette répartition
- lorsqu'ils participaient que pour une partie de leurs fonctions à l'exercice des compétences restituées : ils devront recevoir une nouvelle affectation au sein de l'EPCI.

Le projet de loi prévoit également une redéfinition des compétences du département (article 24).

A l'instar des régions, les départements ne bénéficieraient plus d'une clause générale de compétence.

Toutefois, ils pourraient continuer à financer des projets municipaux ou communautaires et « apporter aux EPCI à fiscalité propre, qui le demandent et dans le cadre de leur projet de territoire, son soutien à l'exercice de leurs compétences ».

Son rôle en matière d'action sociale serait conforté.

Pour pallier aux conséquences de la suppression de la clause générale de compétence des départements et des régions, les compétences « culture, sport et tourisme » resteraient des compétences partagées entre toutes les collectivités territoriales.

Dans ces domaines, des conventions pourraient être conclues entre l'Etat, une collectivité territoriale et/ou une communauté afin que ces signataires confient à l'un d'entre eux l'instruction et l'octroi d'aides ou de subventions.

L'avant-projet de loi propose également plusieurs outils visant à améliorer la transparence financière au sein des collectivités locales :

- dans un délai d'un an après la présentation du rapport d'observations définitives, l'exécutif devrait rendre compte devant son assemblée des actions entreprises pour donner suite aux observations de la chambre régionale des comptes (CRC). La synthèse de ces présentations devrait être présentée, chaque année, par le président de la CRC devant la CTAP.

- lorsqu'un rapport d'observations est adressé à un EPCI, celui-ci doit le communiquer à ses membres.

Serait mise en œuvre une étude d'impact pluriannuelle sur le coût de fonctionnement pour toute opération d'investissement dont le montant est supérieur à un seuil fixé par décret.

Par ailleurs, feraient l'objet d'une publication les rapports d'observations définitives des CRC sans attendre la réunion de l'assemblée délibérante.

Dans les EPCI comprenant une commune de plus de 3 500 habitants, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, serait présenté par le président un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la gestion de la dette.

Dans les EPCI regroupant plus de 10 000 habitants, ce rapport devrait également contenir une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et être transmis aux conseils municipaux.

Un observatoire de la gestion publique locale serait chargé de collecter et d'analyser les informations relatives à la gestion des collectivités et d'assurer la diffusion de ces travaux afin de favoriser le développement de bonnes pratiques.

Il pourrait réaliser des évaluations de politiques publiques ainsi que des missions d'expertise et d'audit.

Cet observatoire serait présidé par le président du comité des finances locales et bénéficierait du concours de fonctionnaires territoriaux et de l'Etat.

Les compétences communautaires

LES CHAMPS D'INTERVENTION DES COMMUNAUTÉS

COMMUNAUTÉS DE COMMUNES

Compétences obligatoires :

- Développement économique : zones d'activité économique et actions de développement économique
- Aménagement de l'espace

Compétences optionnelles (1 à choisir parmi les 6 suivantes) :

- Protection et mise en valeur de l'environnement
- Politique du logement et du cadre de vie
- Voirie

- Équipements culturels et sportifs / équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire
- Action sociale
- Assainissement.

Compétences facultatives définies par les communes membres

COMMUNAUTÉS D'AGGLOMÉRATION

Compétences obligatoires :

- Développement économique : zones d'activité économique et actions de développement économique
- Aménagement de l'espace communautaire : schéma de cohérence territoriale, zones d'aménagement concerté, organisation des transports urbains
- Équilibre social de l'habitat : programme local de l'habitat, politique du logement
- Politique de la ville : dispositifs de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale, dispositifs locaux de prévention de la délinquance.

Compétences optionnelles (3 à choisir parmi les 6 suivantes):

- Voirie et parcs de stationnement
- Assainissement
- Eau
- Environnement : déchets, lutte contre la pollution de l'air et les nuisances sonores, maîtrise de la demande d'énergie
- Équipements culturels et sportifs
- Action sociale d'intérêt communautaire.

Compétences facultatives définies par les communes membres

Compétences pouvant être déléguées par le département :

À la demande de la communauté d'agglomération, celle-ci peut exercer pour le compte du département, différentes compétences en matière d'action sociale.

COMMUNAUTÉS URBAINES

Compétences obligatoires :

- Développement et aménagement économique, social et culturel : zones d'activité économique et actions de développement économique, équipements culturels et sportifs, lycées et collèges

- Aménagement de l'espace communautaire : schéma de cohérence territoriale, plan local d'urbanisme, réserves foncières, zones d'aménagement concerté, organisation des transports urbains, voirie
- Équilibre social de l'habitat : programme local de l'habitat, politique du logement
- Politique de la ville : dispositifs de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale, dispositifs locaux de prévention de la délinquance
- Gestion des services d'intérêt collectif : eau, assainissement, cimetières, abattoirs
- Environnement : déchets, lutte contre la pollution de l'air et les nuisances sonores, maîtrise de la demande d'énergie.

Compétences facultatives définies par les communes membres

Compétences pouvant être déléguées par le département :

À la demande de la communauté urbaine, celle-ci peut exercer pour le compte du département, différentes compétences en matière d'action sociale et de voirie.

MÉTROPOLES

Compétences obligatoires :

- Développement et aménagement économique, social et culturel : zones d'activité économique et actions de développement économique, équipements culturels et sportifs
- Aménagement de l'espace communautaire : schéma de cohérence territoriale, plan local d'urbanisme, réserves foncières, zones d'aménagement concerté, organisation des transports, voirie
- Politique locale de l'habitat : programme local de l'habitat, politique du logement
- Politique de la ville : dispositifs de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale, dispositifs locaux de prévention de la délinquance
- Gestion des services d'intérêt collectif : eau, assainissement, cimetières, abattoirs
- Environnement : déchets, lutte contre la pollution de l'air et les nuisances sonores, maîtrise de la demande d'énergie

Compétences transférées de plein droit par le département :

- transports scolaires
- gestion des routes départementales

- zones d'activités et promotion à l'étranger du territoire et de ses activités économiques.

Compétences pouvant être déléguées par le département :

- action sociale
- collèges
- développement économique
- tourisme
- culture
- équipements sportifs.

Compétences transférées de plein droit par la région :

- promotion à l'étranger du territoire et de ses activités économiques

Compétences pouvant être déléguées par la région :

- lycées
- développement économique.

Compétences transférées par l'État :

- grands équipements et infrastructures.

La communauté exerce ses compétences et met en œuvre ses projets en s'appuyant sur une administration propre, constituée d'agents transférés par les communes ou recrutés par la communauté.

Communes et communauté peuvent également partager leurs services à travers des mises à disposition, afin de favoriser la complémentarité entre communes et communauté, voire de réaliser, à terme, des économies d'échelle.

Ces mutualisations de services sont de plus en plus encouragées par le législateur.

Le contexte de l'évolution des effectifs des communes et des communautés

La poursuite du déploiement de l'intercommunalité et de ses prises de compétences, l'achèvement de la carte intercommunale et sa progressive rationalisation, se sont accompagnés d'une croissance soutenue des effectifs qui atteignent plus de 170 000 agents aujourd'hui.

L'augmentation du nombre d'agents publics locaux que le développement de l'intercommunalité aurait induite fait l'objet de l'actualité et nécessite une étude de l'évolution des effectifs aussi bien à l'échelle des communes qu'à celle des communautés en raison des transferts de compétences et des possibilités de mutualisation entre ces deux niveaux.

L'AdCF et le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) ont réalisé courant 2013 une analyse qui établit un ensemble de repères statistiques relatifs aux ressources humaines du bloc local. Les données et cartes exposées ici sont issues de cette étude.

Au-delà des analyses qualitatives, qui montrent combien les intercommunalités combinent aujourd'hui des rôles d'administrations de mission et de gestion, cette nouvelle étude revient sur des aspects quantitatifs, au cœur des polémiques récentes sur la gestion locale.

Depuis 2005, de nombreux rapports, dont ceux de la Cour des Comptes, ont alerté sur la croissance soutenue du nombre d'agents publics dans les communautés, non accompagnée des réductions escomptées dans les communes. Force est de constater que les effectifs du « bloc local » (communes, communautés, syndicats, CCAS/CIAS...) ont sensiblement augmenté depuis une décennie.

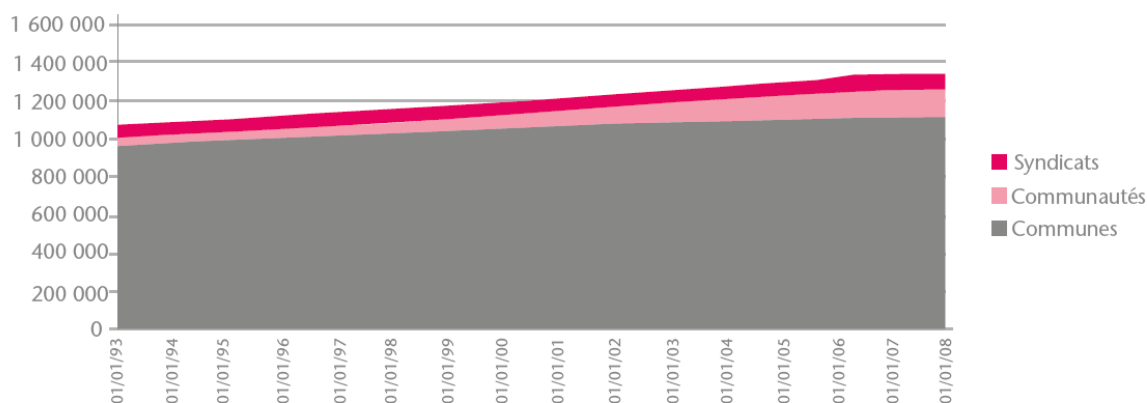
Même si ce phénomène peut s'expliquer par de nombreuses évolutions (création de nouveaux services, adaptation aux normes et aux exigences réglementaires, substitution à l'ingénierie d'Etat, titularisation des contrats aidés, réinternalisation de certains services délégués...), une prise de conscience du rythme de croissance des effectifs territoriaux a été opérée et une réelle inflexion est d'ailleurs constatée depuis 2010.

En 2008, les communautés représentaient 9,4 % de l'emploi public territorial (160 000 agents environ).

Entre 2002 et 2008, l'augmentation des effectifs des communautés a été de 80%. L'étude AdCF/CNFPT rappelle que, sur cette même période, le nombre de communautés a augmenté de 483 (+23%), ce qui explique en partie la hausse des effectifs au sein des communautés de communes (+78% alors que 422 structures étaient créées) et des communautés d'agglomération (+211% alors que 61 structures étaient créées). Deuxième facteur d'explication, le développement de l'intercommunalité a permis de mettre en place de nouveaux services à la population, notamment dans les communautés de communes en milieu rural. Comme ces services n'étaient auparavant pas assurés par les communes, les communautés ont dû augmenter leurs effectifs sans se voir transférer des agents municipaux.

L'étude rappelle un autre facteur qui place l'analyse des effectifs communautaires dans la perspective plus large du bloc communes-communautés. Sur la même période comprise entre 2002 et 2008, les effectifs des communes ont continué d'augmenter, comme l'illustre le graphique ci-dessous.

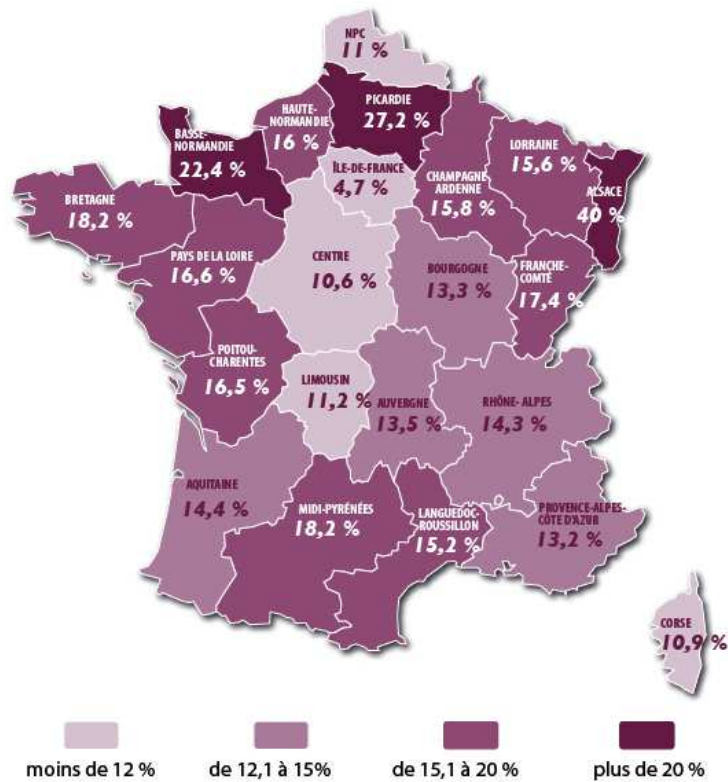
Évolution des effectifs du bloc local entre 1993 et 2008



Source : Observatoire de l'AdCF, Insee.

En 2008, les agents communautaires représentaient 13,4% des effectifs du bloc communes-communautés. Une analyse de ce rapport région par région indique que le taux d'administration locale est parmi les plus bas dans les régions où l'intégration communale est la plus forte : il apparaît que le nombre d'agents municipaux et intercommunaux pour 1 000 habitants est tendanciellement moins élevé dans les régions où le pourcentage d'agents intercommunaux au sein du bloc communes-communautés est le plus élevé. Ceci se vérifie dans des régions aussi différentes que l'Alsace ou la Picardie (voir cartes ci-dessous).

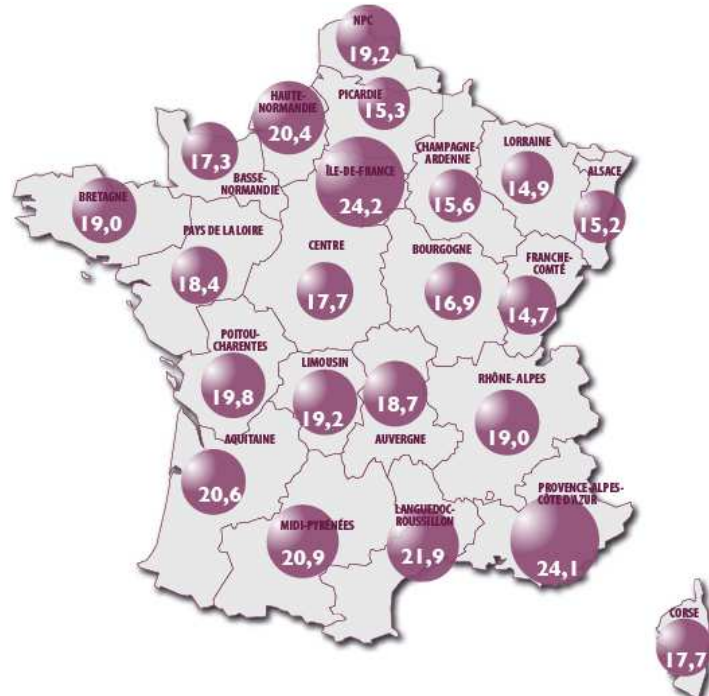
Pourcentage d'agents communautaires* au sein du bloc local**



* Equivalents temps plein ** Ici : communes + communautés + syndicats

Source : AdCF/CNFPT, *Ressources humaines. Repères, références et tendances statistiques*, 2013

Nombre d'agents du bloc local** pour 1 000 habitants



** Ici : communes + communautés + syndicats

Source : AdCF/CNFPT, *Ressources humaines. Repères, références et tendances statistiques*, 2013

En matière d'emplois et de compétences, l'étude des métiers des agents communautaires montre que les communautés, pensées à l'origine comme des « structures de projet », assurent également des missions qui les assimilent davantage à des « collectivités de gestion ». Toutes communautés confondues, les services techniques des communautés sont les plus dotés en agents. Dans les communautés de communes, le premier type de services d'affectation des agents concerne les prestations sociales et culturelles, notamment pour le volet social ; les services « éducation, enfance et jeunesse » viennent en troisième position. De façon générale, les services fonctionnels emploient également un grand nombre d'agents. Les transferts de compétences des communes vers les communautés (accompagnés de transferts de personnel) et le développement de nouveaux services engendrent l'évolution de la structure d'emploi des agents communautaires. Ils appellent à établir un état des lieux et une programmation dans la gestion des ressources humaines, au moyen notamment des outils d'analyse donnés par la GPEEC.

2. La mise en œuvre des schémas de mutualisation : enjeux politiques et stratégiques, cadre juridique, contenu, contraintes

Les enjeux d'une réflexion sur de nouveaux processus d'organisation

A l'issue du renouvellement général des élections de mars 2014, les élus et cadres territoriaux des communes et des EPCI se trouvent confrontés à la gestion de plusieurs problématiques complexes. Cette complexité relève des mutations dans l'organisation du paysage communal et intercommunal en pleine évolution mais découlent également des contraintes financières qui s'imposent.

Présentation du rapport thématique 2013 de la Cour des Comptes sur les finances publiques locales

La Cour des comptes a rendu public, le 14 octobre 2013, un rapport sur les finances publiques locales. S'ajoutant aux rapports relatifs aux finances de l'État et de la sécurité sociale, cette publication permet de couvrir chacune des trois composantes des finances publiques. Elle a vocation à être pérennisée selon un rythme annuel.

Ce rapport est le fruit d'un travail commun à la Cour et aux chambres régionales des comptes. Elle croise ainsi une approche transversale et une approche territoriale.

Elle a fait l'objet d'une contradiction avec les administrations d'État et les collectivités concernées, ainsi que d'échanges avec les principales associations d'élus locaux.

Le rapport met en évidence quatre principaux éléments :

- Le premier est que la situation financière des collectivités est en apparence saine, mais deux sources de préoccupation sont relevées : le dynamisme de leurs dépenses de fonctionnement et l'hétérogénéité croissante de leurs situations financières
- les collectivités territoriales doivent, comme chaque acteur public, apporter leur contribution au redressement des comptes publics. Cette participation implique un freinage effectif des dépenses de fonctionnement, en particulier pour les communes et intercommunalités, sans que soit remise en cause la qualité des services publics. Les efforts ne devraient pas être répartis de façon uniforme mais modulés et les transferts de ressources entre collectivités amplifiés
- il reste à construire un dispositif de gouvernance permettant d'associer les collectivités au pilotage et à la maîtrise de l'ensemble des finances publiques
- une meilleure maîtrise des dépenses de fonctionnement est possible, elle passe notamment par la mise en commun de moyens entre collectivités, la professionnalisation des achats, une meilleure gestion du patrimoine. La Cour a spécifiquement étudié la question des dépenses de personnel dont certaines composantes, notamment les avancements et la gestion du temps de travail, pourraient être mieux maîtrisées.

La rémunération du personnel représente environ 35% des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales (52% pour les communes mais 20 % pour les départements, les régions et les groupements de communes).

L'accroissement des dépenses de personnel des collectivités depuis 12 ans (+ 5,3% de variation moyenne annuelle en euros) tient aux transferts liés à la loi du 13 août 2004 (2ème vague de décentralisation), mais aussi aux choix de gestion des collectivités.

Dans les communes et leurs groupements, les dépenses de personnel ont augmenté globalement de 3% en moyenne annuelle de 2009 à 2012.

La question des effectifs constitue un enjeu majeur, même si leur évolution n'est pas la seule explication à la progression de la masse salariale. Les effectifs physiques de la fonction publique territoriale (hors emplois aidés) ont connu une forte progression depuis 2004 (19%), due pour moitié aux transferts de compétences.

Toutefois, ils augmentent peu en 2010 par rapport à 2009 (+ 18 000) et diminuent même (- 4000) en équivalents-temps-pleins (ETP). Ce coup de frein n'a cependant pas infléchi l'augmentation des dépenses.

Celle-ci est restée élevée pour les groupements à fiscalité propre (+ 5,8%). Néanmoins, il n'est pas permis d'établir ce qui revient, dans cette augmentation, à l'exercice de nouvelles compétences transférées par les communes, ni d'effectuer les corrections liées aux mises à disposition de personnel des groupements au profit des communes ou inversement.

La Cour a cherché à estimer, pour 2012, la part de l'augmentation des dépenses de personnel qui relève de la politique nationale de l'emploi public.

Sur la base des éléments que les administrations ont fournis à la commission, en 2012, les mesures décidées au niveau national représenteraient plus de 40% de l'augmentation des dépenses de personnel des collectivités locales.

Les dépenses de personnel des collectivités sont aussi contraintes par l'effet de mesures législatives ou réglementaires de natures très diverses. L'actualité récente en fournit plusieurs exemples : la réforme des rythmes scolaires, l'abrogation de la journée de carence ou encore les contrats emplois d'avenir.

Une part importante des décisions concernant leurs dépenses de personnel relève cependant des collectivités territoriales elles-mêmes. Celles-ci disposent de leviers multiples pour contrôler les charges.

Les effectifs constituent un élément déterminant de l'évolution de la masse salariale, mais de nombreuses autres décisions des assemblées délibérantes influent sur cette dépense. Les marges d'inflexion restent significatives s'agissant du temps de travail, des régimes indemnitaires ou de la prévention de certaines absences pour raisons de santé. L'optimisation de l'organisation peut aussi fournir des pistes d'économies.

En effet, l'évolution de la masse salariale est affectée par le rythme de déroulement des carrières : celui-ci est aujourd'hui très favorable pour les fonctionnaires des collectivités territoriales.

En effet, dans de nombreuses collectivités, les avancements d'échelon se font systématiquement à l'ancienneté minimale.

De la même manière, les collectivités choisissent fréquemment d'ouvrir les promotions à l'ensemble des agents susceptibles d'être promus. Les chambres régionales des comptes ont également constaté une croissance des dépenses liées à des régimes indemnitaires onéreux voire irréguliers. De même, l'augmentation des heures supplémentaires apparaît peu maîtrisée.

L'évolution des dépenses de personnel tient également au temps de travail des agents, la durée annuelle étant souvent inférieure à la durée réglementaire.

De nombreuses collectivités pourraient progresser dans la maîtrise des dépenses de personnel en adoptant des mesures d'organisation et en améliorant la gestion prévisionnelle des ressources humaines.

Dans le secteur communal, la mutualisation des services au sein de l'intercommunalité constitue une piste à développer. Jusqu'à présent, le développement de l'intercommunalité, s'il permet une prise en compte accrue des besoins, n'a pas été générateur d'économies.

Une mutualisation forte serait de nature à favoriser la maîtrise des effectifs, au moins à moyen terme, notamment par la constitution de services communs. Dans la pratique, les expériences de mutualisation de services demeurent limitées.

Les collectivités devraient néanmoins être conduites à développer de telles mutualisations, sous la contrainte budgétaire croissante et en raison des dispositions législatives prévoyant la réalisation d'un schéma de mutualisation au sein des intercommunalités.

À cet égard, la Cour des Comptes estime que la constitution de services au niveau des groupements (services communs ou services correspondant aux compétences transférées) est seule susceptible de permettre réellement des gains de productivité à l'échelle de l'ensemble intercommunal.

Les enjeux du mandat intercommunal 2014-2020

Comment amorcer un nouveau cycle de réforme territoriale alors même que le paysage intercommunal a été profondément remanié ces dernières années ?

Quelles relations les intercommunalités pourront-elles construire avec des régions étendues, échelle de coordination et de contractualisation ?

Aux premiers enjeux institutionnels et financiers s'ajoutent l'effort attendu de mutualisation, les perspectives d'élection directe des élus communautaires en 2020, la répartition des baisses de dotations, la recherche d'intégration fiscale accrue à l'échelle intercommunale et de solidarités financières renforcées entre communes et communauté.

Le foisonnement de l'actualité législative concourt également à renforcer les responsabilités des intercommunalités urbaines en matière de dépenalisation du stationnement, d'essor de l'urbanisme intercommunal, de renforcement de la délégation des aides à la pierre, d'engagement accru en matière de politique de la ville, d'efficacité énergétique des bâtiments tertiaires et des logements, de montée en charge des services publics environnementaux.

Les intercommunalités sont enfin appelées à jouer un rôle déterminant en matière de développement économique.

Mutualisation, plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), généralisation des schémas de cohérence territoriale (Scot), accessibilité, stationnement, services aux publics : l'agenda des communautés pour 2014-2020 s'annonce chargé, sur fond de contexte budgétaire tendu, de réforme territoriale et de renégociation des contrats de projets Etat Région (CPER) et de programmes européens.

Les principaux enjeux de ce début de mandat s'axeront autour de :

□ L'organisation institutionnelle

En mars 2014, les conseillers communautaires ont été élus pour la première fois au suffrage universel (dans les communes soumises au scrutin de liste).

Le nouveau conseil a été installé au plus tard le vendredi de la quatrième semaine qui a suivi l'élection des maires.

Pouvoirs de police spéciale : Les nouvelles équipes devront remettre en débat la question des transferts de pouvoirs de police spéciale dans les six mois suivant l'élection du président de communauté.

Schéma de mutualisation : En 2015, le schéma directeur de mutualisation des services, élaboré conjointement par les communes et la communauté, sera adopté. Il devrait permettre une organisation plus rationnelle des effectifs et moyens. Ce document de planification présente les différentes hypothèses de partage d'agents entre les deux échelons ainsi que les impacts d'une telle organisation sur les moyens du bloc local. Le schéma sera actualisé chaque année lors du débat d'orientation budgétaire.

SDCI : Les schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) devront être révisés au cours de l'année qui suit les élections municipales, donc en 2015. Cette révision fera suite à la recomposition des commissions départementales de coopération intercommunale (CDCI).

La CDCI aura également la faculté, à tout moment, de décider de la révision du schéma par une résolution adoptée à la majorité des deux tiers de ses membres.

Le préfet disposera d'un délai maximum d'un an pour lui présenter un schéma révisé.

Conférences territoriales de l'action publique (CTAP) : Les CTAP, instituées par la loi MAPTAM, devraient s'installer dès 2014 dans le paysage institutionnel.

Métropoles : La loi Maptam prévoit la création par décret de huit « métropoles » : Toulouse, Lille, Bordeaux, Nantes, Strasbourg, Grenoble, Rennes et Rouen.

□ Les ressources des communautés

Outre les dynamiques des charges et des recettes des intercommunalités, la contrainte budgétaire sera l'un des principaux enjeux du mandat.

Les assemblées communautaires devront composer avec la contraction des dotations de l'État, annoncée à hauteur de 1,5 milliard d'euros en 2014 et 3 milliards en 2015.

Le « bloc communal » assurera à lui seul 56 % de l'effort, au prorata de ce qu'il représente dans les dépenses locales, soit - 840 millions d'euros en 2014 et le double l'année suivante.

Pour les communautés les plus impactées, la réduction pourra atteindre en 2015 un montant quasi équivalent à la dotation d'intercommunalité.

Cette contrainte sera atténuée ou alourdie, selon les cas, par la montée en puissance concomitante du Fonds de péréquation intercommunale et communale (FPIC). Avant le 30 juin de chaque année, communes et communauté auront à s'entendre sur la répartition des prélèvements ou reversements au titre de ce fonds.

Par ailleurs, seront révisées les valeurs locatives, assiette fiscale sur laquelle reposent plus de 50 milliards d'euros d'impositions de toute nature (taxe d'habitation, taxes foncières, cotisation foncière des entreprises ...). Cette révision conduira en toute logique à une réflexion à l'échelle du bassin de vie et d'habitat, via les commissions intercommunales des impôts directs.

Cette révision, dont les effets devraient être lissés sur plusieurs années, aura néanmoins des conséquences considérables sur la géographie des richesses fiscales et les futurs potentiels financiers.

Les équipes municipales et communautaires seront conduites à harmoniser leurs politiques fiscales et à identifier les marges de manœuvre possibles.

□ Les compétences intercommunales

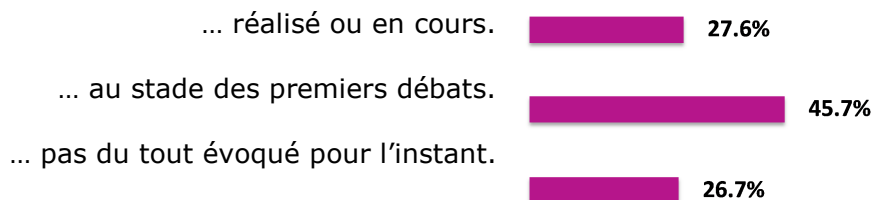
Les lois Maptam et Alur de 2014 ont d'ores et déjà considérablement modifié le champ d'intervention des structures intercommunales en matière de :

- urbanisme (PLUi, SCOT...)
- transports (stationnement, schéma d'intermodalité)
- habitat (logement social, développement d'outils d'observations, conférence intercommunale du logement)

- aménagement du territoire (futurs contrats de plan, soutien au développement local...)
- santé/éducation/social (rythmes scolaires, schémas d'amélioration de l'accessibilité des services au public)
- environnement (mise en œuvre des plans climat énergie territoriaux).

Concernant la mise en œuvre des schémas de mutualisation, interrogés lors de l'assemblée générale de l'association des communautés de France le 2 octobre 2013 à Montpellier, les membres de l'AdCF ont rapporté en grande majorité (45,7%) que les débats avaient d'ores et déjà commencé au sein de leur communauté mais que le schéma n'en était pas encore au stade de la réalisation. En revanche, plus d'un quart (27,6%) ont fait état de schémas de mutualisation en cours d'élaboration ou finalisés. Chez le quart restant (26,7%), le sujet n'est pas du tout évoqué pour l'instant (total des réponses à la question : 232).

Un schéma de mutualisation des services devra être réalisé d'ici fin 2015 dans toutes les communautés. Dans la vôtre, ce schéma de mutualisation est...



(232 réponses)

Assemblée générale de l'AdCF

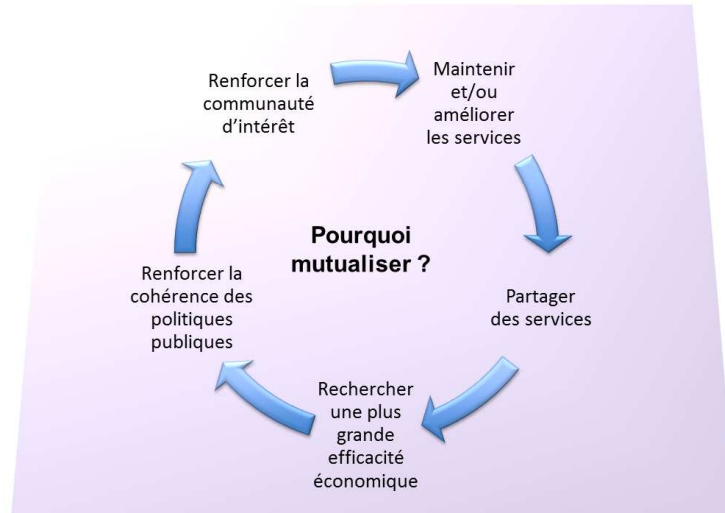
24^e convention nationale de l'intercommunalité, Montpellier, 2 octobre 2013

Par ailleurs, se posent également les questions suivantes :

- Quelle sera l'ambition donnée aux schémas de mutualisation ?
- Quel sera leur contenu ?
- Quels sont les obstacles à contourner ?

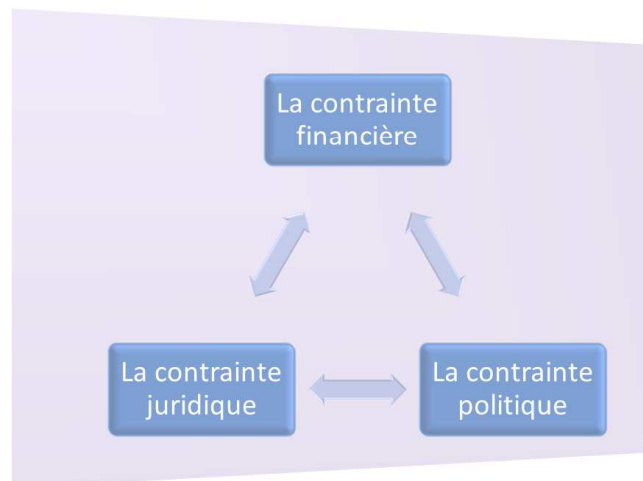


Cadragre technique **Apports de la réforme territoriale**



Cadragre technique **Apports de la réforme territoriale**

- Les obstacles à la mutualisation



La mutualisation des services après l'adoption de la loi du 16 décembre 2010 et la mise en œuvre des schémas de mutualisation

La notion de « mutualisation des services » renvoie à l'idée d'une mise en commun des moyens humains entre communes et communauté.

Jusqu'à une jurisprudence récente, le droit français n'avait jamais eu recours à cette notion. Ni les articles L 5211-4-1 et L 5211-4-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), qui régissent pourtant les modalités de partage de services entre communes et communauté ne font référence à cette expression. Le juge y a eu recours, en 2011, à propos d'un contentieux opposant la commune d'Angoulême à l'un de ses agents (*CAA Bordeaux, 26 avril 2011, n°10BX01726*).

La mutualisation des services est apparue comme une nécessité dans un contexte de maîtrise de la dépense publique locale. La mutualisation par la mise à disposition de services était prévue initialement par la loi du 27 février 2002. Cependant, ce texte 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.

Le législateur a tenu par la loi du 13 août 2004 à simplifier ce cadre juridique en autorisant les mutualisations dans tous les cas où elles constituent une bonne organisation de services.

La véritable avancée de cette loi réside dans le fait qu'elle a assoupli en profondeur les conditions de créations de services partagés entre les communes et leurs groupements : peut être partagée l'activité d'un seul et même service entre une commune et un groupement ou entre un groupement et plusieurs communes.

Le Code général des collectivités territoriales (CGCT) recourait en matière de mutualisation à trois termes distincts :

- Le transfert qui peut concerner une compétence, un service, un agent
- La mise à disposition d'un service, subordonnée à l'établissement d'une convention entre la communauté et la ou les communes concernées visant à fixer ses modalités notamment financières
- La gestion unifiée. Pour optimiser les ressources au sein de l'intercommunalité, la mise en commun de services a été rendue possible par la voie d'une gestion unifiée du personnel.

Les instances communautaires européennes, chargées de veiller au respect du principe de la libre concurrence mettent dès 2004 en question la pratique des mutualisations. De leur point de vue, dès lors qu'une institution confie à un tiers la mise en œuvre de certaines de ses compétences, elle se trouve dans la position d'autorité délégante et se doit de respecter les procédures d'appel à concurrence pour choisir son délégataire.

Après plusieurs années de discussions entre les autorités françaises et la Commission Européenne, et après que soient intervenues plusieurs décisions de la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE) accordant le bénéfice de la jurisprudence « *in house* » à des coopérations entre personnes publiques, semblables aux mutualisations intercommunales françaises (*jurisprudences Asemfo en avril 2007, Coditel Brabant en novembre 2008, Commission contre Allemagne en juin 2009*), la Commission a annoncé en novembre 2009 la clôture de la procédure d'infraction ouverte contre la France au sujet des mutualisations.

Selon le juge communautaire, une collectivité peut conclure un contrat qui répond aux caractéristiques d'un marché public avec un tiers, sans avoir à respecter les directives européennes applicables en la matière, lorsque la collectivité exerce sur la personne en cause un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services et si cette personne réalise l'essentiel de son activité avec la ou les collectivités qui la détiennent.

Sur la base de cette jurisprudence, la directive européenne du 26 février 2014 permet aux communes et communautés de conclure des conventions entre elles sans avoir à respecter les règles applicables en matière de marché public. Pour que cela soit possible, le législateur européen pose plusieurs conditions cumulatives préalables :

- a) le pouvoir adjudicateur exerce, conjointement avec d'autres pouvoirs adjudicateurs, un contrôle sur la personne morale concernée, analogue à celui qu'ils exercent sur leurs propres services
- b) plus de 80 % des activités de cette personne morale sont exercées dans le cadre de l'exécution des tâches qui lui sont confiées par les pouvoirs adjudicateurs qui la contrôlent ou par d'autres personnes morales contrôlées par les mêmes pouvoirs adjudicateurs
- c) la personne morale contrôlée ne comporte pas de participation directe de capitaux privés à l'exception des formes de participation de capitaux privés sans capacité de contrôle ou de blocage requises par les dispositions législatives nationales, conformément aux traités, qui ne permettent pas d'exercer une influence décisive sur la personne morale contrôlée.

La loi de réforme du 16 décembre 2010 a profondément modifié le régime juridique de la mutualisation des services entre communes et communautés. L'ancien article L 5211-4-1 du CGCT a été scindé en deux articles. La mutualisation revêt désormais deux modalités principales :

- La mise à disposition des services en cas de transfert de compétences à la communauté

La mise à disposition de services recouvre deux possibilités :

• **La mutualisation ascendante** des communes vers les communautés

La Loi du 16 décembre 2010 modifie le CGCT afin de sécuriser le régime des mutualisations ascendantes au regard du droit communautaire, en maintenant

ces mutualisation hors du champ des exigences applicables en matière de mise en concurrence des marchés publics.

L'article L 5211-4-1 du CGCT pose le principe général selon lequel tout transfert de compétences des communes vers un EPCI entraîne le transfert du service chargé de sa mise en œuvre. La règle du transfert obligatoire et concomitant des services nécessaires à l'exercice des compétences transférées est ainsi confirmée.

Les fonctionnaires territoriaux et les non titulaires qui remplissent en totalité leurs fonctions dans un service ou une partie de service transféré, sont transférés à l'EPCI dont ils relèvent dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les leurs.

Le transfert n'est automatique que s'il s'agit d'une compétence transférée dans sa totalité car dans le cas d'un transfert partiel de la compétence, les communes qui le souhaitent peuvent déroger à cette règle générale en conservant certains de leurs services qui peuvent, ensuite, être mis à disposition de l'EPCI par voie de convention.

Les contrats des agents de droit privé des services transférés sont maintenus en l'état.

Les contrats sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties.

La substitution de personne morale aux contrats conclus par les communes n'entraîne aucun droit à résiliation ou à indemnisation pour le cocontractant. La commune qui transfère la compétence informe les cocontractants de cette substitution (article L 5211-5, III du CGCT).

La mise à disposition au bénéfice de l'EPCI doit, d'une part, concerner des services communaux qui auraient dû faire l'objet d'un transfert, et, d'autre part, avoir pour objet l'exercice de la compétence transférée à l'EPCI.

• **La mutualisation descendante** par laquelle un EPCI peut mettre à disposition d'une ou plusieurs de ses communes membres, pour l'exercice de leurs compétences, des services lorsque cette mise à disposition présente un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services. Les services doivent être liés aux compétences qui ont été transférées à la communauté et ne peuvent pas concerner des services fonctionnels.

Les deux types de mises à disposition de services sont régis par des règles communes : consultation préalable des comités techniques et établissement d'une convention prévoyant notamment les modalités de remboursement des charges par le bénéficiaire de la mise à disposition.

- La constitution de services communs

L'article L 5211-4-2 du CGCT, dispose qu'*«en dehors des compétences transférées, un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité*

propre et une ou plusieurs de ses communes membres peuvent se doter de services communs».

La création de ces derniers est possible dans deux hypothèses : pour les services fonctionnels (finances, ressources humaines, communication, affaires juridiques, informatiques...) et pour les services sans lien avec les compétences qui ont été transférées à la communauté.

Comme dans le cadre d'une mise à disposition de services classique, les modalités de remboursement seront fixées par voie conventionnelle, après avis du ou des comités techniques compétents.

Selon l'article L 5211-4-2 du CGCT, les services communs sont « gérés » par la communauté et l'ensemble des agents communaux sont « *de plein droit mis à disposition* » de celle-ci, « *pour le temps de travail consacré au service commun* ».

En outre, le groupement exerce à leur égard les prérogatives reconnues à l'autorité investie du pouvoir de nomination à l'exception de celles liées :

- à la promotion interne
- à la nomination
- à la mise à disposition
- au détachement
- à la position hors cadre
- à la disponibilité
- au congé parental
- à l'avancement d'échelon
- à l'avancement de grade
- aux sanctions du deuxième groupe en matière de pouvoir disciplinaire
- à la cessation de fonction.

En vertu de ces dispositions, les agents exerçant en tout ou partie leurs missions au sein d'un service transformé en service commun seront obligatoirement mis à la disposition de la communauté (au prorata de leur temps de travail consacré à ce service), et non pas transférés comme cela pouvait être le cas dans le cadre de l'ancienne gestion unifiée des services.

En fonction de la mission réalisée, le personnel des services communs sera placé sous l'autorité fonctionnelle du maire ou du président de la communauté.

Depuis la promulgation de la loi n°2012-281 du 29 février 2012, dans le cadre des services communs prévus à l'article L 5211-4-2 du CGCT, le maire et/ou le président peuvent donner, sous leur surveillance et responsabilité, par arrêté, délégation de signature au chef dudit service pour l'exécution des missions qu'il lui confie.

La mutualisation des services s'inscrit dans le cadre d'une réflexion globale sur la répartition des besoins en fonction des partages de compétences entre communauté et communes membres.

Elle présuppose la mise en place de modes de gestion nouveaux entre collectivités, notamment managériaux et financiers.

Si la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 est venue sécuriser les pratiques de mutualisation et les encourager, la mise en œuvre concrète des nouvelles dispositions suscite de nombreuses questions notamment au regard de la nouvelle réforme territoriale engagée depuis 2013.

Les communautés seront tenues, à partir de 2014, de réaliser avec leurs communes membres un schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre durant la mandature prochaine.

En effet, aux termes de l'article L 5211-39-1 du code général des collectivités territoriales qui entrera en vigueur au 1^{er} mars 2014, afin d'assurer une meilleure organisation des services, dans l'année qui suit chaque renouvellement général des conseils municipaux, le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre établit un rapport relatif aux mutualisations de services entre les services de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et ceux des communes membres. Ce rapport comporte un projet de schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat. Le projet de schéma prévoit notamment 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.

Le rapport est transmis pour avis à chacun des conseils municipaux des communes membres. Le conseil municipal de chaque commune dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer. A défaut de délibération dans ce délai, son avis est réputé favorable.

Le projet de schéma est approuvé par délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Le schéma de mutualisation est adressé à chacun des conseils municipaux des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale.

Chaque année, lors du débat d'orientation budgétaire ou, à défaut, lors du vote du budget, l'avancement du schéma de mutualisation fait l'objet d'une communication du président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre à son organe délibérant.

La mutualisation des services après l'adoption de la loi MAPTAM

La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014 n'a pas supprimé les possibilités de mutualisation ascendante.

Dans le cadre des mises à disposition de services ascendantes et descendantes, le CGCT prévoit dorénavant que la convention conclue entre la communauté et la ou les communes concernées « prévoit notamment les conditions de remboursement par la commune ou l'établissement public bénéficiaire de la mise à disposition des frais de fonctionnement du service ».

Les modalités de ce remboursement ont été fixées par le décret n°2011-515 du 10 mai 2011 (article D 5211-16 du CGCT). Ce texte prévoit que le remboursement des frais occasionnés lors des partages de services s'effectuera désormais sur la base d'un « coût unitaire de fonctionnement multiplié par le nombre d'unités de fonctionnement ». La détermination du coût est effectuée par la collectivité ayant mis à disposition ledit service.

Saisie par l'AdCF de la question de savoir ce que recouvrait précisément la notion d'« unité de fonctionnement » au sens des nouvelles dispositions réglementaires, la DGCL a précisé que « la notion d'unité de fonctionnement est une notion comptable permettant de facturer la prise en charge du fonctionnement d'un service par une entité bénéficiaire à son utilisation réelle du service mis à disposition. L'unité de fonctionnement peut donc être constituée par un service d'une commune ou d'un EPCI, ou par un seul agent.

Il n'y a pas de définition juridique arrêtée en la matière, l'unité de fonctionnement regroupe l'ensemble des moyens qui sont mis en oeuvre pour délivrer une prestation (unités d'oeuvre)».

Selon le nouvel article D 5211-16 du CGCT, le coût unitaire intègre :

- les charges de personnel (régime indemnitaire compris)
 - les fournitures (électricité, fournitures de bureau et informatiques, etc.)
 - le coût de renouvellement des biens (un logiciel informatique par exemple en matière de ressources humaines)
 - les contrats de services rattachés (maintenance, etc.)
- à l'exclusion de toute autre dépense non strictement liée au fonctionnement du service.

Ces précisions confirment le caractère relativement souple du nouveau dispositif.

La loi MAPTAM du 27 janvier 2014 a sensiblement modifié le régime juridique applicable aux services communs. La mesure la plus emblématique porte sur le transfert à la communauté des agents municipaux exerçant l'intégralité de leurs fonctions au sein du service commun. Rien n'est pourtant précisé pour les autres agents.

Avant la loi MAPTAM, l'article L 5211-4-2 du CGCT prévoyait que les agents municipaux n'exerçant pas la totalité de leurs fonctions dans un service commun étaient mis à la disposition du groupement et que celui-ci exerçait à leur égard les prérogatives reconnues à l'autorité investie du pouvoir de nomination. Ces

dispositions ont été supprimées par le législateur de 2014. L'article ne fait plus référence aux agents qui n'exercent pas la totalité de leurs fonctions dans le service commun concerné. Il n'est donc plus prévu que ces agents soient de plein droit mis à la disposition de la communauté.

Cela signifie-t-il que ces agents doivent faire l'objet d'une mise à disposition individuelle ?

Dans sa réponse adressée à l'AdCF le 9 avril 2014, le Ministère de l'Intérieur a indiqué qu'« aucune disposition n'est prévue concernant les agents qui remplissent en partie leurs fonctions dans un service ou une partie de service mis en commun. Ceux-ci peuvent être mis à disposition de l'EPCI ou de la commune, pour la partie de leurs fonctions qu'ils consacrent aux missions mutualisées, dans les conditions prévues par le droit commun, c'est-à-dire, les articles 61 et 61-1 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Cette mise à disposition ne peut avoir lieu qu'avec l'accord des agents, après avis de la CAP et information de l'organe délibérant. Elle donne lieu à remboursement, mais il peut être dérogé à cette règle si elle intervient entre une collectivité territoriale et un établissement public administratif dont elle est membre ou qui lui est rattaché ».

Une telle conclusion n'est pas sans conséquence : au sein d'un même service, continueront à subsister des régimes de gestion des agents différents (en termes d'évolution de carrière notamment) ; les conventions de mise à disposition ne peuvent être signées pour une durée supérieure à trois ans ; enfin, et peut être surtout, l'agent ne pourra être mis à la disposition de la communauté sans son accord.

Une deuxième interrogation portait sur la nature des services pouvant faire l'objet d'un service commun. En effet, la loi MAPTAM est venue ajouter un troisième alinéa à l'article L 5211-4-2 du CGCT qui précise que : « les services communs peuvent être chargés de l'exercice de missions opérationnelles ou de missions fonctionnelles en matière de gestion du personnel, à l'exception des missions mentionnées à l'article 23 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale pour les communes et établissements publics obligatoirement affiliés à un centre de gestion en application des articles 15 et 16 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée, de gestion administrative et financière, d'informatique, d'expertise juridique, d'expertise fonctionnelle ainsi que de l'instruction des décisions prises par les maires au nom de la commune ou de l'Etat ».

Cette disposition pose un certain nombre de problèmes d'interprétation. Saisie par l'AdCF, le Directeur général des collectivités locales considère, dans une réponse en date du 9 avril 2014, que :

« La notion de mission « opérationnelle » est imprécise et peut renvoyer potentiellement à l'exercice de compétences transférées à l'EPCI ou à l'exercice

de compétences communales qui auraient pu utilement être transférées volontairement à l'EPCI. Elle présente à ce titre un risque de contournement de l'intégration communautaire.

Le premier alinéa de l'article L 5211-4-2 du CGCT qui régit les services communs, est toutefois sans ambiguïté sur le premier point puisqu'il indique que les services communs sont créés « en dehors des compétences transférées ». S'agissant de la liste des missions, elle doit être interprétée comme n'étant pas exhaustive. On peut considérer, par exemple, que l'article distingue les missions opérationnelles, non définies, des missions fonctionnelles qui sont, elles limitativement énumérées.

Ainsi les services de communication, de cabinet, et d'entretien des bâtiments ou du parc automobile peuvent faire l'objet de services communs comme vous souhaitez, non pas en tant que missions fonctionnelles mais en tant que missions opérationnelles ».

Au vu de ces éléments, il semblerait que les services communs ne peuvent avoir pour mission de mettre en œuvre les compétences qui ont été transférées au groupement. *A contrario*, n'importe quelle autre mission peut être confiée à un service commun. Si cette mission se rattache à la liste fixée à l'article L 5211-4-2 du CGCT, il s'agira de « missions fonctionnelles », dans le cas contraire, elles seront qualifiées de « missions opérationnelles ». La définition des services fonctionnels précisée par l'article 5111-1-1 du CGCT ne semble pas être retenue par la DGCL pour les compétences du bloc local.

Enfin, selon la DGCL, « *le nouveau dispositif est d'application immédiate (à la date d'entrée en vigueur de la loi MAPTAM soit à compter du 29 janvier 2014) et s'applique donc aux services communs existants et également à ceux créés après l'entrée en vigueur. La convention de services communs doit toutefois être modifiée si des missions sont ajoutées* ».

La loi MAPTAM prévoit également qu'en cas de création d'un service unifié, la convention devra préciser l'EPCI qui sera en charge de le gérer. Les comités techniques devront avoir été préalablement saisis pour se prononcer sur les effets de cette unification sur le personnel qui seront prévus dans la convention.

Le nouvel article L 5111-7 I du CGCT, créé par la loi MAPTAM, prévoit qu'en cas de changement d'employeur, les agents conservent, « s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable ainsi que, à titre individuel, les avantages acquis en application du troisième alinéa de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ».

Une indemnité de mobilité pourra également leur être versée par la collectivité ou l'établissement d'accueil, selon les modalités et dans les limites définies par décret (à venir) en Conseil d'Etat.

L'expérience de la mise en œuvre d'un schéma de mutualisation

Article issu de Localtis Lundi 4 mars 2013

Une communauté de communes valide dès 2012 son schéma de mutualisation (49)

Les schémas de mutualisation des services ne seront obligatoires qu'en 2015, cependant rien n'empêche de les créer plus tôt. C'est ce qu'a fait la communauté de communes de Pouancé-Combrée en impliquant agents et élus dans l'élaboration du schéma. Une démarche qui s'est appuyée sur le projet de territoire communautaire.

La communauté de communes de Pouancé-Combrée (14 communes, 10.649 habitants, Maine-et-Loire) a décidé d'anticiper l'échéance de 2015 pour mettre en place son schéma de mutualisation des services. Plusieurs raisons expliquent cette décision. "Nous souhaitons absolument nous accorder le temps nécessaire pour expliquer aux élus et aux agents les différents aspects que peut revêtir la mutualisation, et réfléchir ensemble à ce projet avec l'objectif que chacun se l'approprié", indique Marie-Jo Hamard, sa présidente. Le schéma de mutualisation s'est construit en six mois. La démarche s'est appuyée sur le projet de territoire qui avait été validé fin 2010, avec notamment des objectifs d'amélioration de la qualité des services rendus à la population et l'accompagnement des communes dans leurs missions.

Prendre le temps de l'information et de l'écoute

La première phase a été celle du temps d'information : avec des réunions et des séances de formation à destination des élus et des agents. De celles-ci est née une charte intercommunale.

Elle énonce les raisons et les enjeux de la mutualisation et définit les intentions de l'intercommunalité. La charte précise également les résultats attendus en termes d'amélioration de service aux habitants et les conditions dans lesquels ils sont mis en œuvre par les agents.

La communauté de communes a été accompagnée dans cette démarche par un cabinet conseil. Sa mission : aider la communauté à impliquer tous les acteurs. Après avoir organisé des rencontres avec quelques élus et agents pour recueillir leurs avis et leurs souhaits, tous les agents ont reçu un questionnaire, conçu par le cabinet conseil, dont les réponses ont exprimées leurs interrogations et leurs suggestions.

Co-construction entre les groupes de travail d'agents et le comité d'élus

A la suite de cette phase d'information/enquête, deux groupes de travail composés exclusivement d'agents - services techniques d'une part et services administratifs de l'autre - ont émis des propositions. Ces dernières étaient transmises au Comité de pilotage formé d'élus de toutes les communes, qui après analyse soit les validaient, les amendaient, ou encore demandaient aux groupes de travail de les retravailler.

Des points d'étapes étaient faits régulièrement au conseil communautaire, qui a approuvé le schéma au début de l'été 2012, six mois seulement après son lancement. "La démarche d'information et d'implication de tous les acteurs nous a fait gagner du temps, précise la présidente. Elle a notamment permis de démystifier la mutualisation auprès des agents."

Création de groupements de commande, mise à disposition du personnel ou du matériel

Le schéma de mutualisation de la communauté prévoit la création de groupements de commandes dans des domaines tels que les assurances, la vérification de la sécurité des équipements ou l'entretien des espaces verts. Pour chacun de ces domaines, un agent référent consulte l'ensemble des communes sur leurs besoins, puis il met au point l'appel d'offres, le leur soumet et en assure le suivi. Le schéma prévoit aussi la mise à disposition du personnel ou du matériel des communes les mieux dotées au profit des autres. Les relations entre le bénéficiaire et le prestataire sont réglées par une convention qui fixe notamment le montant de la prestation sur la base d'un tarif horaire.

Une mutualisation des services évolutive

"La mutualisation des services de ressources humaines a fait l'objet de notre réflexion, mais il était encore trop tôt pour la mettre en œuvre, observe la présidente. Notre idée était de déterminer les conditions pour mieux travailler ensemble, sans tout bousculer, avec la volonté de créer des coopérations entre les services des communes plutôt que d'organiser leur centralisation". Cependant, au fur et à mesure des transferts de compétences et de leurs évolutions, des services communautaires seront créés. Dans des domaines comme celui de l'urbanisme et de la voirie, le désengagement probable de l'Etat, ainsi que la mise en place du plan local d'urbanisme intercommunal nécessitant le recrutement d'un agent qualifié, rendront d'autant plus nécessaire cette évolution.

L'impact de la mutualisation en termes de réduction des dépenses n'est pas encore perceptible. "Ce n'était pas l'objectif premier de notre schéma, mais je pense qu'au fur et à mesure de l'évolution du projet et de la création de services communs, nous observerons un effet bénéfique sur les dépenses", conclut la présidente.

Les travaux autour de la mise en œuvre de ces schémas de mutualisation vont inévitablement interroger la gestion des ressources humaines au sein des communautés et des communes membres.

3. Les incidences de cette nouvelle organisation sur la gestion des personnels et le rôle d'accompagnement du Centre de Gestion dans la mise en œuvre de ces schémas

La qualité du service rendu à la population et l'image de la collectivité sont indéniablement liées au développement et à l'optimisation des ressources humaines.

Les intercommunalités ont pour mission de mener à bien des politiques publiques qui résultent bien sûr de choix politiques, mais qui dépendent par la suite de leur mise en œuvre concrète, par l'intervention directe d'un ou plusieurs agents de la collectivité.

Les ressources humaines ont longtemps été considérées comme une question de gestion interne. Les élus étant souvent cantonnés à un rôle de régulation et d'arbitrage sur le traitement des situations individuelles. Leur implication est désormais plus importante sur les questions collectives d'emploi et de gestion du personnel.

Les enjeux les plus fréquemment évoqués par les élus en matière de politiques RH portent sur :

- la maîtrise des dépenses de personnel dans un contexte général de vives tensions financières et de baisse des ressources
- la nécessité de faire progresser le niveau d'efficacité du service rendu, de garantir le bon fonctionnement des compétences exercées, la mise en œuvre du programme politique et des projets inscrits au mandat
- la nécessité de re-périmétrer l'offre de service, de faire évoluer les modes d'organisation et de gestion
- la volonté de renforcer le dialogue social, entre autres sur les aspects de résorption de la précarité et d'usure professionnelle, de reclassement et plus globalement d'amélioration des conditions de travail.

La mobilisation du personnel reste pourtant la clef du succès de n'importe quel projet de la collectivité ou de la structure intercommunale.

Certaines réformes récentes montrent que la donne de la politique RH a changé en devenant plus « fine » et par là-même plus exigeante. La loi du 3 août 2009 a, par exemple, supprimé le procédé de la notation des agents dans la fonction publique au profit d'un « entretien progrès » ou entretien d'évaluation. Le procédé de la notation apparaissait peu susceptible d'aider à une gestion dynamique des carrières, comme à la définition de plans de formation adéquats aux aspirations des agents.

Les différentes évolutions constatées et envisagées en matière de Fonction Publique (mise en œuvre de l'action sociale, de la protection sociale complémentaire, rapport de l'IGA sur la mobilité, rapport PECHEUR, rapport sur l'Etat de la Fonction Publique, projet de loi relatif à la déontologie...) et sur la réforme territoriale en cours nécessitent une gestion globale et collective des ressources humaines qui intègre la GRH dans toutes ses dimensions : rémunération, perspectives de carrière, évaluation, formation, recrutement, relations sociales, gestion des effectifs et des compétences, gestion des conflits, messages autour d'une « culture et des valeurs communes » propres à l'EPCI.

Les difficultés de la mutualisation sont multiples. Soumise à deux autorités distinctes, les agents provenant d'origines variées, l'administration mutualisée requiert des espaces de régulation et des actions visant à faire émerger cette culture commune.

Les conséquences managériales des mutualisations

En cas de mutualisation, se posent principalement les questions suivantes :

→ *Concernant les personnels municipaux transférés vers le nouvel établissement :*

- ⇒ quels personnels ? quelles compétences ? selon quelles modalités ?
- ⇒ quelles pratiques managériales d'accompagnement des transferts visant à permettre la continuité du service public et à limiter les conflits par l'adhésion des personnels aux principes du transfert ?

→ *Concernant la mutation définitive des personnels « communautaires » :*

- ⇒ quelles conséquences sur les compétences et l'organisation du travail des personnels transférés ?
- ⇒ comment se recomposent les domaines d'intervention, les activités et les pratiques professionnelles jusque-là exclusivement inscrites dans un cadre communal ?
- ⇒ *quels effets sur l'exercice et la valeur des métiers ?*
- ⇒ comment impliquer et favoriser l'intégration des personnels dans la nouvelle structure ?
- ⇒ quelles nouvelles méthodes de management dans le cadre de l'EPCI ?

Dans la plupart des cas, les transferts de personnel s'opèrent dans un contexte de forte progression des missions, assortie parfois d'une dynamique de fusion entre structures intercommunales. A la phase de croissance fonctionnelle succède inévitablement une logique de renforcement des moyens humains.

La mutualisation et les transferts de personnel associés posent trois problèmes managériaux :

▪ ***l'identité au travail***

Chaque collectivité développe sa propre culture, une identité collective, une « ambiance de travail » repérables autour des relations entre agents et des conditions de travail.

▪ ***la stratification des collectivités en culture de métier***

Chaque catégorie de métiers est porteuse d'une logique propre et les rapprochements s'avèrent parfois compliqués.

Les agents précédemment affectés dans les communes de petite taille ont une inquiétude supplémentaire face à la perspective d'un transfert vers une communauté d'agglomération. Nombreux sont ceux qui, notamment dans les services techniques, anticipent une réduction de leur spectre d'activités professionnelles. En effet, dans le cadre de services communaux souvent de petite taille avec des effectifs relativement réduits, leurs missions sont diverses et exigent fréquemment une certaine polyvalence professionnelle. Au sein de la communauté, la constitution de services de taille importante, fortement hiérarchisés et structurés sur des familles de métiers les inquiètent plus que ceux qui, issus des grandes villes, connaissent déjà ce type d'organisation du travail.

▪ ***l'organisation de la vie au travail fruit d'accords locaux***

Des négociations locales plus ou moins formalisées fixent les conditions de travail des agents (temps de travail, régimes indemnitaires, action sociale...).

Les principales sources d'inquiétude des agents concernent la perte de salaire ou d'avantages acquis (primes, régime indemnitaire...), le lieu d'embauche et l'organisation du travail.

Force est de constater que les situations professionnelles de nombreux agents n'ont pas pour autant été radicalement modifiées. Cette situation résulte pour l'essentiel de ce que les responsables administratifs et politiques de ces mutations organisationnelles se sont attachés à réduire au maximum les conséquences des mutualisations sur les pratiques professionnelles, de façon à assurer dans les meilleures conditions la continuité du service public local et à limiter les espaces potentiels de conflits.

Afin de faciliter le transfert des personnels communaux, les Directeurs généraux de service des intercommunalités ont développé des stratégies managériales qui tendent souvent à privilégier le maintien des avantages individuellement ou collectivement acquis.

Toutefois, il peut subsister des différences importantes entre les agents d'un même service, selon leur ancienneté et la politique sociale de leur commune d'origine.

Ces inégalités peuvent générer de nouvelles sources de tensions.

Concernant les régimes indemnitaires, le souci majeur des directions générales et des directions des ressources humaines communautaires était de trouver le moyen de limiter la coexistence de multiples pratiques au sein de la communauté ce qui, au-delà de la complexité de gestion suscitée, allait inévitablement poser des problèmes d'équité de traitement à moyen terme.

Deux attitudes ont été observées:

- la volonté d'être attractif en proposant un régime indemnitaire communautaire harmonisé, souvent plus avantageux, et, le cas échéant, d'autres avantages sociaux tels qu'un 13ème mois, des journées de RTT...

- le maintien à titre individuel des avantages acquis antérieurement

Il s'agit d'un traitement au cas par cas des diverses situations sans harmonisation collective, au moins dans un premier temps. Ainsi peuvent coexister au sein de l'EPCI plusieurs régimes indemnitaires et niveaux de primes.

De nombreux EPCI ont préféré choisir la voie de l'harmonisation en ajustant leur régime indemnitaire sur celui de la ville centre.

Au-delà du point principal que constituait la question du régime indemnitaire des agents transférés qui a globalement été traitée dans la négociation et a généralement abouti à une harmonisation par le haut, reste la question du temps de travail des agents.

Le législateur avait laissé un grand vide sur ces questions. Et comme les situations de temps de travail peuvent être très disparates d'une commune à l'autre, ce sujet constitue parfois un véritable casse-tête pour les directions des ressources humaines communautaires.

Tout autant que celle du régime indemnitaire, bien que moins sensible pour les agents, cette question pose un problème de même nature : l'équité de traitement des agents d'un même EPCI.

En matière de rémunération, la loi MAPTAM est intervenue dans le sens du maintien des droits précédents.

L'article L 5211-4-2 du CGCT prévoit dorénavant que les agents exerçant leurs missions dans un service commun « conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable ainsi que, à titre individuel, les avantages acquis en application du troisième alinéa de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 ».

En cas de création d'un service commun, les agents d'un même service pourront donc bénéficier de régimes indemnitaires différents. Dans la pratique, cela peut conduire à des difficultés managériales importantes.

Par ailleurs, jusqu'à présent, le maintien des avantages dont pouvaient bénéficier les agents municipaux en matière d'action sociale pouvaient être supprimés s'ils étaient transférés à la communauté (QE n°27323, JOAN du 15 juillet 2008, p. 6072, déposée par Marie-Jo Zimmermann, réponse publiée au JOAN du 16 septembre 2008, p. 8053). L'article 69 de la loi MAPTAM a inséré un article L 5111-7 au sein du CGCT qui prévoit, dans les cas de mutualisation ascendante, l'organisation d'une négociation sur l'action sociale au sein du comité technique, si le service compte au moins 50 agents.

Cet article prévoit également le versement éventuel, par la collectivité d'accueil, d'une indemnité de mobilité aux agents concernés par un transfert. Un décret en Conseil d'Etat doit venir préciser les modalités et les limites encadrant le versement de cette indemnité.

Dans tous les cas, ce sont des démarches centrées sur la communication et la mobilisation qui doivent être privilégiées, afin d'expliquer les évolutions à venir, de rassurer les agents, notamment sur leur situation individuelle, voire de susciter l'adhésion.

La qualité du dialogue social est essentielle pour que la GRH devienne moteur du changement.

Il faut expliquer, concerter et négocier pour enrichir la prise de décision et s'assurer que les mesures envisagées soient bien comprises.

Ainsi, dans le cadre d'une démarche de mutualisation, l'implication le plus en amont possible des représentants du personnel est une des conditions de l'appropriation du dispositif. Il ne suffit pas de présenter uniquement le plan d'actions ; les partenaires sociaux doivent être associés dès la phase de préparation et tout au long de la démarche.

La relation mutualisation/dialogue social est rendue d'autant plus nécessaire par les principaux enjeux identifiés aujourd'hui en matière d'évolution dans la fonction publique : évolution des métiers, prise en compte des compétences, cohésion sociale ...

Par ailleurs, la place qu'occupent les partenaires sociaux dans la politique RH a évolué notamment depuis l'entrée en vigueur de la loi du 5 juillet 2010.

La question de la mise en relation entre les métiers et les grades dans la détermination des besoins futurs est, par exemple, loin d'être neutre et le point de vue des organisations syndicales a vocation à enrichir la réflexion.

Il convient également d'associer au maximum les agents au processus de mutualisation afin, d'une part, de leur offrir des garanties en termes de discussion (notamment par l'intermédiaire des organisations syndicales) et, d'autre part, d'éviter toute difficulté ultérieure en évoquant de façon transparente l'ensemble des modes de gestion entre la communauté et ses communes membres.

D'une façon générale, la consultation des personnels permet de démystifier la mutualisation en l'expliquant clairement à l'ensemble des personnels.

La démarche de mutualisation peut également être réalisée en collaboration avec le Centre de gestion qui dispose d'une expérience reconnue dans le domaine de la gestion des ressources humaines.

Le Centre de Gestion, tiers de confiance dans la mise en œuvre des schémas de mutualisation

Les communautés qui s'engagent aujourd'hui dans une démarche de mutualisation s'interrogent sur les incidences de cette évolution sur les ressources humaines communales et intercommunales.

Pour les élus et managers territoriaux tant des communes membres que de la communauté, ce dispositif est générateur d'incertitudes et conduit à une évolution des modes de gestion des ressources humaines tout en tenant compte des politiques sociales de structures à vocations différentes.

Plusieurs questions liées aux ressources humaines mutualisées sont posées :

- le dialogue social et les conditions de travail
- la rémunération et l'action sociale
- les temps de travail
- les lieux de travail
- les fonctions
- la gestion des carrières.

La cohabitation de plusieurs statuts concomitants (droit public/droit privé, contractuel/titulaire) pose la question de l'harmonisation qui oblige à réfléchir à une communication interne et à s'interroger sur les valeurs de la collectivité.

Les responsables des ressources humaines doivent rechercher le consensus et trouver les moyens de motiver les agents dans un contexte d'évolution des services publics et de recherche de performance. Cela oblige à avoir une cartographie précise des métiers et des compétences et de pouvoir travailler sur la promotion des mobilités.

Le Centre de Gestion a un rôle d'accompagnement voire de médiation à jouer dans cette démarche.

Le CDG met en place un programme d'actions et une offre de services concertée :

- accompagnement des mobilités et des recrutements
- refonte des fiches de postes
- développement d'outils d'harmonisation des temps de travail, des rémunérations
- GPEEC

- assistance statutaire
- constitution et suivi du réseau.

Concernant l'assistance statutaire, cette activité vise à apporter une réponse à la fois juridique et pratique aux questions que se posent les responsables intercommunaux élus ou fonctionnaires, qui voient leurs effectifs augmenter parfois considérablement du fait d'un transfert de personnel accompagnant l'exercice de nouvelles compétences.

Les services de conseil statutaire rédigent à destination des EPCI et tiennent à jour tous les modèles d'arrêtés ou de contrats que ceux-ci sont amenés à produire.

Les CDG peuvent également assister les intercommunalités dans la phase managériale de l'intégration des nouveaux agents.

Les intérêts d'une telle collaboration sont multiples :

- la connaissance du terrain
- la maîtrise du statut
- la proximité avec les collectivités
- l'individualisation de la prestation
- le suivi dans le temps
- le concours des différentes compétences du CDG.

Le Centre de gestion des Côtes d'Armor par exemple, à la demande des collectivités, accompagne les élus et les agents dans la réalisation des schémas de mutualisation et des démarches de transferts.

L'unité « Etudes-Formations » du Centre intervient dans ces projets :

- **en amont** : étude de faisabilité du transfert de personnel et ses modalités

L'étude de faisabilité recouvre divers éléments tels que l'analyse et le cadrage de la demande, la mise en place d'un comité de pilotage, le recueil et l'étude des données, la phase d'entretiens avec les acteurs concernés, la mise en forme d'un document d'état des lieux et de pistes de travail, l'approfondissement des orientations à explorer, la construction de scénarios et la validation de la démarche par les élus.

- **pendant** : étude des conditions d'intégration du personnel axée sur les modalités pratiques de transfert et de gestion post-transfert

L'accompagnement du transfert prend la forme de l'analyse de tous les paramètres juridiques, techniques, humains.

- **en aval** : la structuration d'une nouvelle organisation du travail suite à un transfert de personnel

Ces interventions supposent un diagnostic de terrain associant les élus et les agents dans le cadre d'une démarche participative qui s'appuie sur des outils comme l'organigramme, la rédaction de fiches de missions, l'étude des plannings, l'élaboration d'un règlement intérieur...

Les conditions de réussite d'une telle coopération peuvent être ainsi définies :

- une communication transparente :
 - une information adaptée
 - une information ciblée
 - une information régulière
- une participation de tous les agents concernés quel que soit leur statut et l'identification claire des rôles de chacun :
 - conforter les élus dans leur rôle de décideurs en veillant à leur implication et en créant des espaces de décision
 - s'en tenir à un rôle d'aide à la décision
- un délai de réalisation suffisamment long pour permettre la maturation nécessaire à la prise de décision et l'acceptation du changement.

Les Centres de Gestion sont amenés entre autres à :

- assister les intercommunalités à toutes les étapes des transferts de personnel mais également des nouveaux recrutements (définition et analyse des besoins, diffusion des offres, étude des candidatures, sélection des agents, encadrement de la prise de fonction)
- contribuer à la professionnalisation des gestionnaires des ressources humaines en approfondissant la connaissance des outils de GRH ainsi que des relations sociales
- capitaliser et mutualiser les expériences de modernisation de la gestion du personnel dans un cadre public.

Le Centre de gestion ne se substitue pas aux collectivités ou aux communautés pour mettre en œuvre la mutualisation.

Toutefois, il alimente la réflexion en matière de ressources humaines par :

- l'élaboration de bilans ou rapports sur l'emploi territorial, à partir de :
 - Rapports sur l'Etat des Collectivités complété par chaque collectivité via l'application « Bilan social »
 - Données présentes dans ses bases de données (Carrières, Bourse de l'Emploi, Concours)
 - Enquêtes complémentaires.
- la mise en œuvre de débats sur l'emploi :

- Lors de la concertation départementale ou régionale annuelle. Il s'agit d'un temps fort d'échanges entre les collectivités d'un même territoire sur les problématiques de l'emploi
- Lors de la présentation du bilan social des collectivités de moins de 50 agents au Comité Technique
- la mise à disposition de documents et d'outils en matière notamment d'organisation de services.

L'accompagnement des Centres de Gestion se matérialise également autour de la question de la pénibilité, de la prévention et du maintien dans l'emploi. En effet, en raison de la double contrainte de l'allongement de la durée de travail et du vieillissement de la population, ces questions sont au coeur de la préoccupation à la fois des Elus, des Gestionnaires RH, des responsables des services, des médecins et des préventeurs mais aussi auprès des premiers intéressés, les agents confrontés à cette situation. Le Centre de Gestion met en œuvre une démarche d'accompagnement notamment sur ces questions.

Ainsi, les services de santé-sécurité au travail peuvent intervenir et proposer des études permettant notamment aux équipes dirigeantes de mettre en place un comité de pilotage afin de réfléchir ensemble à des solutions techniques et organisationnelles pouvant permettre d'apporter un bien-être aux agents et réduire le taux d'absentéisme lié à des maladies chroniques et ainsi contribuer à l'anticipation des besoins de recrutement et de polyvalence dans les services.