



Fédération Nationale
des Centres de Gestion
de la Fonction Publique Territoriale

80 rue de Reuilly – 75012 PARIS
Tel : 01 53 30 09 99 – Fax : 01 53 30 09 90
E mail : info@fncdg.com – www.fncdg.com

JOURNEE THEMATIQUE

« L'incidence de la réforme territoriale sur les actions menées par les CDG »

Jeudi 9 avril 2015

A l'Hôtel Paris Marriott Champs-Élysées

SOMMAIRE

1. LE CONTEXTE INSTITUTIONNEL ET BUDGETAIRE	3
2. UNE ORGANISATION TERRITORIALE EN CONSTANTE EVOLUTION ...	9
3. LES EVOLUTIONS EN MATIERE DE MUTUALISATION.....	41
4. LES CENTRES DE GESTION ET LEUR EVOLUTION DANS LE CADRE DE LA REFORME TERRITORIALE.....	49

1. LE CONTEXTE INSTITUTIONNEL ET BUDGETAIRE

La France comptait au 1^{er} janvier 2014, 22 régions, 101 départements, 36 700 communes et 2 600 groupements intercommunaux.

Quatre échelons administratifs locaux coexistent et se partagent des compétences : commune, intercommunalité, département et région. Cet empilement des échelons, les compétences partagées et les financements croisés sont souvent résumés par l'expression "millefeuille territorial".

Une réforme territoriale a été engagée depuis quelques mois afin de rendre l'organisation des collectivités plus lisible pour les citoyens et l'action publique locale plus efficace.

La décentralisation poursuit, depuis 30 ans, l'objectif d'optimiser la qualité du service public.

Les élus locaux doivent répondre aux besoins des usagers tout en prenant en compte un enjeu majeur celui de la maîtrise des dépenses publiques, dans le contexte actuel de non croissance.

Réforme des rythmes scolaires, dotations de l'Etat revues à la baisse, réforme territoriale, exigence affichée de maîtrise salariale..., ces transformations, plus ou moins profondes, affectent nécessairement les collectivités territoriales, le travail et le parcours professionnel des agents publics locaux.

Pour la période 2015-2017, les dotations de l'Etat aux collectivités territoriales sont appelées à diminuer de 11 Md€, soit 3,67 Md€ par an, dans le cadre de la participation des collectivités territoriales aux 50 Md€ d'économies sur les dépenses publiques.

Cette mesure budgétaire aura des conséquences certaines sur les ressources humaines. Logiquement, une grande majorité des collectivités (86%) anticipe qu'elle va influencer ses recrutements et sa politique de gestion RH.

Quels que soient le type de collectivité, commune, intercommunalité, conseil général ou conseil régional, la maîtrise de la masse salariale constitue la première priorité en matière de gestion des ressources humaines pour le mandat qui s'ouvre.

L'évolution de la masse salariale est contenue (entre 0,5% à 2%), voire en diminution. Aux créations de postes devenues faibles, parfois depuis quelques années, s'ajouteront le non remplacement de certains départs en retraite et des suppressions de postes.

Pour l'année 2015, plus d'une collectivité sur cinq prévoit de ne remplacer aucun départ à la retraite. Davantage de collectivités que les années précédentes sembleraient prêtes également à réduire leurs effectifs (Etudes MNT et Baromètre RH Randstad).

La Cour des comptes avait rendu public, le 14 octobre 2013, un premier 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 et avait vocation à être pérennisée selon un rythme annuel.

Le rapport mettait 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 (2^{ème} 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 estimait en 2013 que la constitution de services au niveau des groupements (services communs ou services correspondant aux compétences transférées) était seule susceptible de permettre réellement des gains de productivité à l'échelle de l'ensemble intercommunal.

La Cour des comptes a rendu public le 14 octobre 2014 un rapport sur les finances publiques locales, pour la deuxième année consécutive. Fruit d'un travail commun de la Cour et des chambres régionales des comptes (sur la base de 136 contrôles de collectivités), ce rapport vise à analyser la situation financière des collectivités territoriales et de leurs groupements, ainsi que les enjeux qui s'y attachent. Les dépenses des administrations publiques locales représentent 21% de la dépense publique et 9,5% de la dette.

La Cour a estimé que les collectivités territoriales ont vocation à prendre leur part des efforts de redressement des comptes publics entrepris dans le cadre des engagements européens de la France. En 2013, elles n'auraient pas apporté la contribution attendue à la réduction des déficits publics. Les perspectives d'une plus grande maîtrise des dépenses locales, attendue de la baisse des dotations de l'Etat à compter de 2014, demeurent incertaines.

Comme déjà relevé par la Cour l'an dernier, l'un des enjeux majeurs de la maîtrise des finances locales réside dans la maîtrise des dépenses de fonctionnement et notamment de personnel. Or, le rapport fait état d'une masse salariale qui a continué de progresser en 2013 (+3,1% en 2013, +3,5% en 2012). Cette évolution découle notamment de la triple hausse des effectifs, des rémunérations indiciaires (sous l'effet des avancements d'échelon et de grade) et des régimes indemnitaires. Elle résulte également de décisions de l'Etat qui échappent aux collectivités.

La Cour des Comptes a formulé quinze recommandations dans son rapport de 2014 et notamment concernant le bloc communal et l'emploi public local :

- répartir la baisse des dotations de l'Etat entre catégorie de collectivités (communes, intercommunalité, départements, régions) en prenant davantage en compte leur situation financière respective, particulièrement l'existence de marges plus importantes dans le secteur communal
- adopter une loi de financement des collectivités territoriales fixant à titre prévisionnel des objectifs d'évolution des recettes, des dépenses, du solde et de la dette des différentes catégories de collectivités
- réduire le nombre des structures intercommunales et transférer les compétences des communes aux groupements existants (communautés de communes et d'agglomération, notamment) par champs entiers d'intervention et non plus de façon parcellaire

- poursuivre la mutualisation des services des communes et de leur intercommunalité et stabiliser les dépenses de personnel du « bloc communal » par des réductions d'effectifs, une pause des mesures de revalorisation indemnitaire, une meilleure maîtrise des déroulements de carrière et un alignement du temps de travail sur la durée légale
- simplifier les dispositifs de péréquation pour les rendre plus efficaces
- poursuivre la montée en puissance des dispositifs de péréquation « horizontale »
- créer une dotation globale de fonctionnement (DGF) unique pour le « bloc communal ».

Loi de finances pour 2015

La loi de finances pour 2015 a été définitivement adoptée par l'Assemblée nationale le 18 décembre 2014, de même que la loi de finances rectificative pour 2014 et la loi de programmation des finances publiques (LPPF) pour la période 2014-2019.

Le Conseil constitutionnel a validé le 29 décembre l'essentiel du budget de l'Etat pour 2015 et du budget rectificatif de l'Etat pour 2014. Les Sages ont notamment validé la baisse des dotations aux collectivités, jugeant que celle-ci « n'entravait pas la libre administration » des collectivités locales.

La loi de finances pour 2015 entérine la diminution des concours financiers de l'État dans le cadre de la contribution des collectivités territoriales à l'effort de redressement des comptes publics.

Cette baisse des dotations, qui sera de 3,67 milliards d'euros pour 2015 (article 23 de la loi), doit à terme permettre de ramener le déficit public sous la barre des 3 % en 2017, mais également d'atteindre en 2019 l'objectif de moyen terme, au sens du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) au sein de l'Union économique et monétaire : un déficit structurel inférieur à 0,5 point de PIB.

Elle représente 1,91 % des ressources réelles de fonctionnement des collectivités de 2013 et pèse intégralement sur la dotation globale de fonctionnement (DGF). L'article 107 du PLF fixe les modalités de répartition de la baisse des dotations entre catégories de collectivités territoriales et au sein de chacune de ces catégories en 2015 : comme en 2014, cette répartition s'effectue au prorata des recettes réelles de fonctionnement pour le bloc communal, de façon péréquatrice pour les départements, et au prorata des recettes totales pour les régions, avec la définition d'une quote-part pour les régions d'outre-mer.

Le poids de la baisse des dotations sera de 2071 millions d'euros pour le bloc communal (dont 70 % pour les communes et 30 % pour les EPCI), de 1148 millions d'euros pour les départements et de 451 millions d'euros pour les régions.

Cette contribution du secteur public local au redressement des comptes publics s'accompagne d'une clarification de l'architecture de la dotation forfaitaire des communes et des départements.

L'Assemblée nationale a entériné une hausse des dotations de péréquation en 2015, financée par une minoration des allocations compensatrices de fiscalité directe locale, ainsi que de certaines composantes de la DGF.

À son article 107, le texte prévoit notamment un triplement du rythme de progression de la péréquation verticale à destination des communes en 2015 par rapport à 2014, avec une hausse de 180 millions d'euros pour la dotation de solidarité urbaine (DSU), de 117 millions d'euros pour la dotation de solidarité rurale (DSR) et d'un tiers (200 millions d'euros) pour les crédits de la dotation d'équipement aux territoires ruraux (DETR).

Parallèlement, les 423 millions d'euros des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) restent inchangés. Le fonds d'amorçage en faveur de la mise en place d'activités périscolaires par les communes est pérennisé. Pour les départements, les montants consacrés à la péréquation au sein de la DGF augmenteront de 20 millions d'euros, répartis entre la dotation de péréquation urbaine (DPU) et la dotation de fonctionnement minimale (DFM).

La loi de finances pour 2015 confirme également la progression des dispositifs de péréquation horizontale dans la sphère communale, avec une progression de 210 millions d'euros pour le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) et de 20 millions d'euros pour le Fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France (FSRIF). En 2015, le FPIC s'élèvera donc à 780 millions d'euros et le FSRIF à 270 millions d'euros. L'impact de la baisse des dotations devrait donc être réduit pour les communes dont le potentiel financier est inférieur à une fois la moyenne de la strate.

L'article 20 de la loi de finances prévoit la suppression de petites taxes à faible rendement. Sont notamment concernées la taxe sur le produit de la valorisation des terrains nus et immeubles bâtis résultant de la réalisation d'infrastructures de transport collectif en site propre ou d'infrastructures ferroviaires hors Ile-de-France dite « taxe Grenelle II », la taxe sur les appareils automatiques, la taxe sur les trottoirs ou encore la taxe pour la gestion des eaux pluviales urbaines.

Sont instituées de nouvelles règles de gouvernance visant à contribuer au rétablissement des comptes publics, en fixant des normes ou des objectifs de progression des dépenses, en améliorant les processus de décision budgétaire, mais aussi en améliorant l'information du Parlement.

Sera mise en place une conférence des finances publiques, réunissant les représentants des organismes relevant du champ des administrations publiques. Cette conférence élaborera un diagnostic sur la situation des finances publiques.

Par ailleurs, les collectivités territoriales seront associées à la définition d'un objectif d'évolution de la dépense publique locale. Dans sa version définitive, le texte énonce, de manière non contraignante, des objectifs d'évolution de la dépense locale de +0,5 % en 2015, +1,9 % en 2016 et +2,0 % en 2017.

L'objectif de taux d'évolution de la dépense locale de fonctionnement est fixé quant à lui à 2 % en 2015, + 2,2 en 2016 et + 1,9 % en 2017. Le gouvernement devra présenter chaque année au Comité des finances locales un bilan de l'exécution de cet objectif, afin que ce dernier puisse rendre un avis.

2. UNE ORGANISATION TERRITORIALE EN CONSTANTE EVOLUTION

Depuis 2010 et l'entrée en vigueur de différents textes portant réforme territoriale, le paysage local a été considérablement bouleversé.

Le projet de loi de Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe) actuellement à l'étude au Parlement devrait de nouveau modifier la répartition des compétences en différenciant les zones urbaines des territoires ruraux et en renforçant la mutualisation et le niveau intercommunal.

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

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 et pôles métropolitains.

Par ailleurs, la loi RCT a instauré un nouveau dispositif de fusion de communes remplaçant celui introduit par la loi dite Marcellin du 16 juillet 1971.

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.

Ce texte 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.

Il a organisé la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux.

Les conseillers territoriaux, institués par l'article 1^{er} 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.

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.

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 1^{er} 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).

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 retraits, a été définitivement adopté le 19 décembre 2013, à la suite d'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.

L'article 1^{er} 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.

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 1^{er} 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 (CTAP) chargée d'établir un pacte de gouvernance territoriale. Elle est présidée par le président du Conseil régional et rassemble les représentants de l'ensemble des exécutifs locaux.

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

- Les présidents des « gros » exécutifs sont membres de droit (Conseil régional, Conseils départementaux de la région, EPCI de plus de 30 000 habitants)
- Hors les membres de droit, les villes sont représentées par département et par strate.

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).

Les décisions des conférences territoriales de l'action publique 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, à l'issue de la loi du 16 décembre 2010.

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 (GEMAPI) ».

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

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.

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.

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.

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 commission des lois du Sénat, s'inspirant de différents rapports, a adopté le principe d'un coefficient d'intégration fonctionnelle, devenu au terme du vote de la loi « Maptam » le coefficient de mutualisation des services.

Ce coefficient repose sur la même philosophie que le coefficient d'intégration fiscale (CIF) dont il s'inspire, tant dans son objectif que dans son fonctionnement. Tout comme le CIF, il vise à mesurer l'intégration du groupement et le degré de transfert des compétences, mais cette fois-ci en mettant l'accent sur les moyens mis en œuvre, et notamment les moyens humains. Comme le CIF également, il est appelé à servir de référence pour le calcul de la DGF.

Ce nouveau coefficient, qui devait accompagner la mise en place des schémas de mutualisation des services à partir de 2015, a été écarté, sa mise en œuvre opérationnelle soulevant de nombreuses interrogations.

Selon les dispositions de la loi MAPTAM, il était égal au rapport entre les charges de personnel du groupement correspondant aux agents affectés à des services fonctionnels (y compris les mises à disposition) et les mêmes charges pour l'ensemble des collectivités du territoire communautaire.

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 ALUR 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).

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. 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.

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 doivent 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 disposent, 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 peut 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.

Loi n°2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral

Annoncé par le président de la République le 3 juin 2014 avec pour mesure phare la réduction du nombre de régions métropolitaines, délibéré en Conseil des ministres le 18 juin, et déposé en première lecture sur le Bureau du Sénat, le projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral a suscité beaucoup de débats au Parlement.

Après deux lectures au Sénat et à l'Assemblée nationale, la réunion d'une commission mixte paritaire n'ayant pas trouvé d'accord et une nouvelle lecture des assemblées, le Gouvernement a demandé à l'Assemblée nationale de statuer définitivement. Le vote a eu lieu le 17 décembre 2014.

Le texte a été déféré à la censure du Conseil Constitutionnel par 60 députés et 60 sénateurs le 19 décembre 2014.

Le Conseil constitutionnel a rendu sa décision le 15 janvier 2015 et a validé l'essentiel de la loi, ce qui a permis sa publication au Journal officiel du 17 janvier 2015.

L'objectif de cette loi est d'améliorer la gouvernance territoriale en proposant un renforcement de l'échelon régional, en clarifiant les compétences des régions et en leur donnant une taille critique sur le plan géographique, démographique et économique.

Cette loi comporte cinq chapitres, traitant respectivement des dispositions relatives :

- à la délimitation des régions
- aux élections régionales
- au remplacement des conseillers départementaux
- au calendrier électoral
- aux conséquences de la modification du calendrier électoral sur le calendrier d'achèvement de la carte intercommunale en Ile-de-France.

Douze nouvelles régions

L'article 1^{er} de la loi du 16 janvier 2015 modifie l'article L 4111-1 du code général des collectivités territoriales pour prévoir que, indépendamment des régions d'outre-mer et de la collectivité territoriale de Corse, les régions seront constituées, au 1^{er} janvier 2016, des régions suivantes, dans leurs limites territoriales en vigueur au 31 décembre 2015 :

- Alsace, Champagne-Ardenne et Lorraine
- Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes
- Auvergne et Rhône-Alpes
- Bourgogne et Franche-Comté
- Bretagne
- Centre
- Ile-de-France
- Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées
- Nord – Pas-de-Calais et Picardie
- Basse-Normandie et Haute-Normandie
- Pays de la Loire
- Provence-Alpes-Côte d'Azur.



À l'origine le projet de loi proposait une nouvelle carte des régions composée de 13 régions. Finalement la loi du 16 janvier 2015 crée 12 régions à compter du 1^{er} janvier 2016.

Hormis la région Centre qui est désormais dénommée « Centre-Val de Loire », les régions qui ne changent pas conservent leur nom.

En revanche, les nouvelles régions constituées par regroupement de plusieurs régions reçoivent un nom provisoire constitué de la juxtaposition, dans l'ordre alphabétique, des noms des régions regroupées, à l'exception de la région constituée du regroupement de la Basse-Normandie et de la Haute-Normandie, qui est dénommée « Normandie ».

Le chef-lieu provisoire de chaque région sera fixé par décret pris avant le 31 décembre 2015, après avis du conseil municipal de la commune envisagée comme siège du chef-lieu et des conseils régionaux intéressés, l'avis de chaque conseil régional étant lui-même rendu après consultation du conseil économique, social et environnemental régional et après concertation avec les représentants des collectivités territoriales, des organismes consulaires et des organisations professionnelles représentatives.

Ces avis seront réputés favorables s'ils n'ont pas été émis dans un délai de trois mois à compter de la transmission du projet de décret par le gouvernement.

Le conseil régional, qui sera élu au mois de décembre 2015, devra adopter avant le 1^{er} juillet 2016 une résolution unique comportant :

- 1° L'avis au Gouvernement relatif à la fixation du nom définitif de la région
- 2° L'avis au Gouvernement relatif à la fixation du chef-lieu définitif de la région
- 3° L'emplacement de l'hôtel de la région

4° Les règles de détermination des lieux de réunion du conseil régional et de ses commissions

5° Les règles de détermination des lieux de réunion du conseil économique, social et environnemental régional et de ses sections

6° Le programme de gestion des implantations immobilières du conseil régional.

Cette résolution ne pourra prévoir qu'une même unité urbaine regroupe le chef-lieu proposé, l'hôtel de la région et le lieu de la majorité des réunions du conseil régional que si elle est adoptée à la majorité des trois cinquièmes des membres du conseil régional. Les règles relatives à l'emplacement de l'hôtel de région, aux lieux de réunions et aux implantations immobilières pourront être modifiées pendant le premier mandat suivant le renouvellement des conseils régionaux par une résolution adoptée dans les mêmes formes.

Après adoption de la résolution, le nom et le chef-lieu définitifs de chaque nouvelle région seront fixés par décret en Conseil d'Etat pris avant le 1^{er} octobre 2016.

Pour la nouvelle région issue du regroupement des régions Alsace, Champagne-Ardenne et Lorraine, il est d'ores et déjà prévu que le chef-lieu sera Strasbourg.

Ces nouvelles régions constituées en application de l'article 1^{er} de la loi du 16 janvier 2015 succéderont aux régions qu'elles regroupent dans tous leurs droits et obligations.

La modification du calendrier électoral

L'article 10 de la loi opère différentes modifications du calendrier électoral. Il est ainsi notamment prévu (hors dispositions spécifiques à l'outre-mer) que :

- Le premier renouvellement général des conseils régionaux et de l'Assemblée de Corse suivant la promulgation de la loi du 16 janvier 2015 se tiendra en décembre 2015
- Le mandat des conseillers régionaux élus en mars 2010 prendra fin en décembre 2015
- Les conseillers régionaux élus en décembre 2015 tiendront leur première réunion le lundi 4 janvier 2016 dans les régions constituées par regroupement de plusieurs régions et à la date prévue à l'article L 4132-7 du code général des collectivités territoriales dans les autres régions (soit le premier vendredi qui suit l'élection du conseil régional)
- Le mandat des conseillers régionaux et des membres de l'Assemblée de Corse élus en décembre 2015 prendra fin en mars 2021.

Dans les régions constituées par regroupement de plusieurs régions, le président de chaque conseil régional gèrera cependant les affaires courantes ou présentant un caractère urgent entre la date du scrutin et le 31 décembre 2015.

Les conseillers régionaux sont élus au scrutin de liste selon un système mixte combinant les règles des scrutins majoritaire et proportionnel.

Au premier tour, si une liste obtient la majorité absolue des suffrages exprimés (plus de 50%), elle obtient le quart des sièges à pourvoir. Les autres sièges sont répartis à la représentation proportionnelle entre toutes les listes ayant obtenu au moins 5% des suffrages exprimés.

Sinon, il est procédé à un second tour la semaine suivante. Les listes ayant obtenu au moins 10% des suffrages exprimés peuvent se maintenir, et éventuellement fusionner avec les listes ayant obtenu au moins 5% des suffrages. Au second tour, la liste qui arrive en tête obtient un quart des sièges à pourvoir. Les autres sièges sont répartis à la représentation proportionnelle entre les listes ayant obtenu au moins 5% des suffrages exprimés au second tour.

Pour l'élection au conseil régional opérée sur des listes régionales, l'article 6 de la loi du 16 janvier 2015 prévoit un nombre minimal d'élus par section départementale en fonction de la population des départements.

Selon le ministère de l'Intérieur, « les territoires ruraux seront mieux pris en compte dans les nouvelles assemblées régionales, chaque département bénéficiant d'une représentation minimale garantie ».

L'effectif du conseil régional et le nombre de candidats par section départementale pour l'élection du nouveau conseil régional seront fixés par décret en Conseil d'État avant le prochain renouvellement général.

Ils sont déterminés selon les règles suivantes posées par la loi :

- l'effectif du conseil régional est égal à la somme des effectifs des conseils régionaux des régions regroupées
- le nombre de candidats par section départementale est déterminé en fonction de la population de chaque département à la représentation proportionnelle suivant la règle du plus fort reste. À ce nombre, sont ajoutés, pour chaque section départementale, deux candidats.

L'article 5 de la loi récapitule dans des tableaux l'effectif de chaque collectivité et détaille le nombre de candidats par section départementales :

- Alsace, Champagne-Ardenne et Lorraine (169 élus)
- Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes (183 élus)
- Auvergne et Rhône-Alpes (204 élus)
- Bourgogne et Franche-Comté (100 élus)
- Bretagne (83 élus)
- Centre (77 élus)
- Île-de-France (209 élus)
- Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées (158 élus)
- Nord-Pas-de-Calais et Picardie (170 élus)
- Basse-Normandie et Haute-Normandie (102 élus)
- Pays de la Loire (93 élus)
- Provence-Alpes-Côte d'Azur (123 élus)

Le département dont la population est inférieure à 100 000 habitants disposera de deux sièges de conseillers régionaux au moins au sein de l'effectif régional. Si ce n'est pas le cas après la répartition des sièges, un ou plusieurs sièges attribués à la liste arrivée en tête au niveau régional sont réattribués à la ou aux sections départementales de cette liste afin que chaque département dispose de deux sièges au moins.

Le département dont la population est égale ou supérieure à 100 000 habitants comptera au moins quatre conseillers régionaux. Si tel n'est pas le cas, un ou plusieurs sièges attribués à la liste arrivée en tête au niveau régional sont réattribués à la ou aux sections départementales de cette liste.

Loi n°2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes

La commune nouvelle est issue d'une disposition instituée par la loi de Réforme des Collectivités Territoriales du 16 décembre 2010. Cette disposition remplace le dispositif de fusion de communes issu de la loi n°71-588 du 16 juillet 1971 dite loi Marcellin. L'objectif est de proposer une formule rénovée de regroupement de communes aboutissant à la création d'une «commune nouvelle», pouvant notamment s'appuyer sur le périmètre des intercommunalités auxquelles les communes adhèrent.

La proposition de loi améliorant le régime des communes nouvelles, initiée en janvier 2014 par Jacques Péliissard, député du Jura, alors Président de l'AMF, a été adoptée définitivement le 16 mars 2015.

Ces dispositions de ce texte offrent des perspectives nouvelles aux communes qui souhaitent se regrouper, sur une base volontaire, pour unir leurs forces, mutualiser leurs moyens et être aussi mieux représentées auprès des autres collectivités et de l'Etat.

Les communes nouvelles bénéficieront d'un statut plus souple, mieux adapté à leur spécificité et au respect de l'identité des communes fondatrices. Elles bénéficient également de dispositions financières très favorables si elles sont constituées avant le 1^{er} janvier 2016.

Il existait au 1^{er} janvier 2015 25 communes nouvelles rassemblant 70 communes fondatrices et près de 64 000 habitants. De nombreux territoires, tant communes rurales qu'urbaines, bourgs ou intercommunalités, ont engagé une réflexion et des démarches dans la perspective de créer une commune nouvelle d'ici la fin de l'année 2015.

Organisée selon cinq axes, cette loi vise à :

- **Assouplir les conditions de composition du conseil municipal de la commune nouvelle pendant la période transitoire** en offrant la possibilité aux conseils municipaux, par délibérations concordantes, de maintenir l'ensemble des élus issus des anciennes communes jusqu'en 2020 (année de renouvellement général des conseillers municipaux).

La loi instaure en effet des communes déléguées correspondant aux anciennes communes.

- **Renforcer la place et le rôle des maires délégués** en facilitant leur intégration au sein de la municipalité en tant qu'adjoints et reconnaître la création d'une conférence municipale, organe facultatif de coordination et de discussion, qui regroupe le maire et les maires délégués.
- **Créer un véritable pacte financier incitatif :**
 - mise en place d'un pacte de stabilité de la dotation globale de fonctionnement (DGF) pendant trois ans pour les communes nouvelles regroupant au plus 10 000 habitants et créées au plus tard le 1^{er} janvier 2016. Ce pacte intègre également les dotations de péréquation. La commune nouvelle est assurée de percevoir, pendant une période de 3 ans, une DGF au moins égale aux montants perçus par les communes l'année précédente, non imputée des baisses annoncées de dotations
 - une bonification de 5 % de DGF pendant 3 ans sera accordée aux communes nouvelles dont la population regroupée est comprise entre 1 000 et 10 000 habitants
 - l'assouplissement du délai de lissage des taux de fiscalité des communes, aujourd'hui fixé à douze ans, est également prévu
 - un dispositif financier équivalent garantit l'intégralité de la DGF des EPCI à fiscalité propre et des communes pendant trois ans lorsque la commune nouvelle se substitue à une communauté, sans condition de population
- **Mieux articuler la création d'une commune nouvelle avec la carte intercommunale** en proposant d'allonger le délai de rattachement à un EPCI à fiscalité propre lorsque la commune nouvelle se substitue à une communauté respectant les objectifs démographiques fixés par la loi (5 000 habitants aujourd'hui). Le conseil municipal pourrait alors se prononcer à tout moment et au plus tard à la date de la prochaine révision du schéma départemental de coopération intercommunale (2021)
- **Mieux prendre en compte les spécificités des communes déléguées (communes fondatrices)** en les identifiant dans le projet d'aménagement et de développement durable du plan local d'urbanisme (PLU) et **clarifier les conditions d'harmonisation des différents documents d'urbanisme** jusqu'à l'élaboration du nouveau PLU.

A défaut de délibérations concordantes des conseils municipaux des communes membres, le préfet fixera la composition du nouveau conseil municipal de la commune nouvelle, en attribuant à chaque ancienne commune un nombre de sièges déterminés selon la méthode de la représentation proportionnelle au plus fort reste des populations municipales.

L'effectif total du conseil ne pourra dépasser soixante-neuf membres, sauf dans le cas où la désignation des maires et adjoints des anciennes communes rend nécessaire l'attribution de sièges supplémentaires.

En l'absence d'accord des conseils municipaux sur le nom de la commune nouvelle par délibérations concordantes, le préfet de département leur soumet pour avis une proposition de nom. À compter de sa notification, le conseil municipal dispose d'un délai d'un mois pour émettre un avis sur cette proposition. À défaut de délibération dans ce délai, son avis est réputé favorable.

Après les élections municipales de 2020, le maire délégué sera élu par le conseil municipal de la commune nouvelle parmi ses membres. Le conseil municipal comportera un nombre de membres égal au nombre prévu à l'article L2121-2 du CGCT pour une commune appartenant à la strate démographique immédiatement supérieure.

La procédure de constitution

La loi du 16 mars 2015 n'est pas revenue sur la procédure de création des communes nouvelles qui avait déjà été modifiée par la loi du 16 décembre 2010 dite « RCT », laquelle envisageait quatre modes distincts de création.

Une commune nouvelle ne peut être créée qu'entre communes contiguës. Toutefois, sa constitution n'est soumise à aucune condition de population, ni minimale ni maximale.

La création d'une commune nouvelle peut résulter d'une demande de tous les conseils municipaux des communes de la future commune nouvelle.

Elle peut également émaner de la demande d'une majorité qualifiée, à savoir les deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres d'un même EPCI à fiscalité propre et représentant plus des deux tiers de la population totale de ces dernières.

La demande de création peut, en troisième lieu, émaner directement de l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre en cas de création d'une commune nouvelle se substituant à l'ensemble de ses communes membres.

Enfin, la commune nouvelle peut être créée à l'initiative du représentant de l'Etat dans le département.

Dans le cas d'une initiative de l'organe délibérant de l'EPCI, « la création est subordonnée à l'accord des conseils municipaux des communes concernées dans les conditions de majorité suivantes : les deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres d'un même EPCI à fiscalité propre et représentant plus des deux tiers de la population totale de ces dernières.

A compter de la notification de la délibération de l'organe délibérant de l'établissement public au maire de chacune des communes membres, le conseil municipal de chaque commune membre dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer. A défaut de délibération dans ce délai, sa décision est réputée favorable.

Cette même majorité qualifiée est également requise en cas d'initiative du préfet.

Si la demande de création n'a pas réuni l'approbation de l'intégralité des conseils municipaux concernés par le projet, ce projet doit alors faire l'objet d'une consultation des électeurs, sous forme de référendum (articles L2113-3 et R 2113-1 et suivants du CGCT).

S'agissant des indemnités des conseillers municipaux de la commune nouvelle, ces dernières ne pourront excéder le montant total des indemnités auxquelles auraient eu droit les membres du conseil municipal d'une commune de même strate démographique et non pas de la strate immédiatement supérieure. Ainsi, si les communes nouvelles disposent d'un nombre de conseillers supérieur à celui dont aurait disposé une commune de même strate démographique, les indemnités afférentes restent pour leur part plafonnées à la strate démographique réelle de la commune nouvelle.

Les communes déléguées n'ont pas le statut de collectivité territoriale, seule la commune nouvelle est dotée de cette qualité. La mise en place de ces communes déléguées permet également de créer une annexe de la mairie dans laquelle sont établis les actes de l'état civil concernant les habitants de la commune déléguée.

Ainsi, les bâtiments abritant actuellement les communes futures membres de la commune nouvelle garderont une utilité évidente et permettront de conserver un lien de proximité avec les habitants de l'ancienne commune.

L'impact sur les EPCI et syndicats mixtes

La commune nouvelle peut être créée par fusion de toutes les communes membres d'un ou plusieurs EPCI à fiscalité propre. Dans ce cas, la création emporte automatiquement suppression du ou des EPCI concernés.

La commune nouvelle va, dans cette hypothèse, se substituer purement et simplement aux EPCI qui existaient jusqu'alors, et l'ensemble des biens, droits et obligations de ces derniers lui sont transférés de même que l'ensemble des personnels.

La commune nouvelle se substituera également aux anciennes communes et anciens EPCI dans les syndicats mixtes dont relevaient ces derniers. Ainsi, dans l'hypothèse où l'ensemble des communes membres d'un syndicat mixte viendrait à fusionner afin de constituer une commune nouvelle, le syndicat sera, de droit, dissout (articles L5212-33 et L 5721-7 du CGCT).

Adhésion à un nouvel EPCI

Dans le cas où la commune nouvelle se substitue à un ou plusieurs EPCI existants, elle se trouve dès lors dans une situation de non-rattachement à un EPCI. La commune nouvelle doit adhérer à un nouvel EPCI.

Cette adhésion devra se faire avant le prochain renouvellement général des conseils municipaux et au plus tard vingt-quatre mois après la date de sa création.

Lorsque la création de la commune nouvelle n'entraîne pas disparition de l'EPCI, et que les communes membres relèvent d'EPCI à fiscalité propre distincts, le conseil municipal de la commune nouvelle doit délibérer dans le mois de sa création sur l'établissement public dont elle souhaite être membre.

Si le préfet s'oppose au choix opéré par les communes membres, il devra saisir la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI) d'un projet de rattachement à un autre EPCI auquel était rattachée l'une des communes. La CDCI disposera d'un délai de trois mois pour se prononcer et ne pourra adopter le projet initialement retenu par les communes membres de la commune nouvelle qu'à la condition d'une majorité des deux tiers de ses membres. A défaut, c'est le projet présenté par le préfet qui sera adopté.

Si l'une des communes membres de la commune nouvelle relevait d'une communauté urbaine ou d'une métropole, le préfet prononcera directement le rattachement de la commune nouvelle à cette communauté urbaine ou métropole.

Dans l'attente des arrêtés de rattachement à un EPCI déterminé, la commune nouvelle restera membre de chacun des EPCI auxquels appartenaient les communes membres dans les limites territoriales de ces dernières.

Le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe)

Le projet de loi «portant une nouvelle organisation territoriale de la République», présenté le 18 juin 2014 en conseil des ministres, remplace le projet de loi «clarifiant l'organisation territoriale de la République» diffusé au début du mois d'avril 2014.

Ce projet de loi constitue le troisième volet de la réforme des territoires souhaitée par le président de la République, après la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles et le projet de loi relatif à la délimitation des régions adopté par le Sénat le 15 décembre 2015.

L'avant-projet de loi

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).

L'avant-projet de loi marque 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.

Par ailleurs, certains articles du projet prévoient la capacité pour les 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

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. Le 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 préfectorales 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 1^{er} 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

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 ». 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.

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 ».

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

L'avant-projet de loi 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 1^{er} janvier 2017 sur au moins trois groupes de compétences ou trois compétences, l'ensemble des compétences sera transférée à la métropole.

- La répartition des agents en cas de retrait de compétences

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

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 ».

Leur rôle en matière d'action sociale serait conforté.

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.

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.

Le texte issu de la première lecture au Sénat

Après la discussion de plus de 1 250 amendements, dont 1 051 amendements examinés en séance publique, le Sénat a adopté le 27 janvier, avec modifications, en première lecture, le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République par 192 voix pour et 11 voix contre après 10 jours de débats.

225 amendements ont été adoptés, symboles de l'appropriation du texte par la majorité sénatoriale qui a tout à la fois, contre l'avis du gouvernement, renforcé les régions sur la compétence emploi... mais les a affaiblies en diminuant le nombre de schémas régionaux prescriptifs et en supprimant nombre de transferts de compétences en provenance du département.

Les départements ressortent renforcés de l'examen du Sénat sur les solidarités sociales et territoriales.

Si la suppression de la compétence générale des départements et des régions a été adoptée sans difficulté, les transferts aux régions des compétences départementales relatives au transport scolaire, à la voirie départementale et aux ports ont été repoussés par le Sénat.

Sans attendre la première lecture à l'Assemblée, le Gouvernement a d'ailleurs entériné définitivement le non-transfert des collèges.

Le Sénat a aussi refusé de désigner les régions chefs de file en matière de tourisme de l'ensemble des collectivités territoriales situées sur leur périmètre.

Le Sénat a prévu que la région et le département élaborent et adoptent conjointement le Schéma régional de développement touristique, lequel devrait revenir au sein de la Conférence Territoriale de l'Action Publique (CTAP). Le projet de loi définit le tourisme comme une « compétence partagée » au même titre que le sport et la culture.

Développement économique et Schéma régional de développement économique, d'Innovation et d'Internationalisation - SRDEII - (articles 2 et 3)

Point principal du projet de loi, la question du développement économique a fait l'objet de plusieurs modifications. En effet, le Sénat a supprimé le « chef de filât » de la région en matière de développement économique pour lui reconnaître une compétence quasi-exclusive dans ce domaine.

Concernant l'élaboration du SRDEII, le Sénat a souhaité notamment que les EPCI à fiscalité propre y soient pleinement associés, alors que le texte initial prévoyait seulement une concertation au sein de la Conférence Territoriale de l'Action Publique. Les orientations économiques du Schéma applicables aux métropoles sont élaborées et adoptées conjointement par la région et la métropole et, à défaut d'accord, doivent s'appliquer à la métropole. Le Sénat a ajouté dans le contenu du SRDEII des orientations relatives à l'implantation des entreprises.

Service public de l'emploi (article 3 bis)

Cette disposition ajoutée par la commission des Lois du Sénat pose comme principe que la région assure la coordination des intervenants du service public de l'emploi sur son territoire, sans préjudice des missions confiées à l'Etat. Une responsabilité que l'Association des Régions de France souhaite voir renforcer par l'ouverture d'un droit à l'expérimentation d'un service public d'accompagnement vers l'emploi assorti d'un transfert de moyens.

Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire – SRADDT (article 6)

Le SRADDT est un document de planification élaboré par la région et ayant valeur prescriptive. Au-delà de la définition d'orientations stratégiques et d'objectifs, le Sénat a remplacé l'élaboration de « règles générales » par celle de « modalités de mise en œuvre ».

Il a ouvert la possibilité de conclure des conventions avec un EPCI ou une collectivité pour la mise en œuvre du schéma sur un territoire défini.

Les principales dispositions du texte du projet de loi concernant l'intercommunalité étaient relatives à la nouvelle rationalisation de la carte intercommunale.

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 prévoyait d'augmenter ce seuil à 20 000 habitants.

Le Sénat a supprimé toute hausse du seuil d'habitants des intercommunalités, malgré une proposition de compromis avancée par le Gouvernement.

Le Gouvernement avait en effet tenté de proposer un compromis via un amendement proposé directement en séance publique. Cet amendement proposait trois types d'adaptations afin de prendre en compte les spécificités de chaque territoire pour les EPCI à fiscalité propre :

- dont la densité de population est inférieure à moitié de la densité moyenne du département ou dont le territoire comprend des zones de montagne
- dont le périmètre a évolué à compter du 1^{er} janvier 2012, notamment à la suite de la mise en œuvre des schémas départementaux de coopération intercommunale arrêtés sur le fondement de la loi « RCT » du 16 décembre 2010
- regroupant toutes les communes composant un territoire insulaire.

Les sénateurs ont rejeté ces propositions gouvernementales d'adaptations, jugées trop complexes ou inefficaces ainsi que les nombreux amendements déposés à ce sujet, notamment par le groupe socialiste visant à abaisser le seuil à 15 000 habitants.

Le Sénat a également adopté des amendements ajoutant la solidarité territoriale parmi les orientations à prendre en compte dans le cadre de l'élaboration du SDCI.

Le Sénat a retiré la liste non limitative et non normative des syndicats pouvant être supprimés. Il a également reporté d'un an, au 31 décembre 2016, la clause de revoyure pour réviser les Schémas départementaux de coopération intercommunale.

Délimitation des SCOT (article 15)

Cet article introduit par la commission des Lois du Sénat propose de supprimer l'obligation faite aux Schémas de cohérence territoriale (SCOT) d'avoir un périmètre plus étendu que celui d'un seul EPCI.

Transferts de compétences des départements vers les métropoles

L'article 23 relatif aux transferts de compétences des départements aux métropoles a été profondément modifié par le Sénat qui a supprimé le transfert automatique de compétences au profit d'une obligation pour les collectivités concernées de réaliser avec l'Etat un diagnostic à l'échelle de chaque métropole en vue d'envisager une juste répartition des compétences.

Métropole Aix-Marseille-Provence (articles 17 quinquies à 17 duodécies)

Le Sénat a modifié assez largement les dispositions relatives à la métropole Aix-Marseille-Provence (AMP). Les présidents de conseils de territoires sont, de droit, vice-présidents du conseil de la Métropole. Des articles additionnels visent également à mieux définir les compétences que la Métropole exercera en propre, le cas échéant après une période transitoire, ainsi que celles qu'elle peut déléguer aux conseils de territoires.

Métropole du Grand Paris (article 17 septdécies)

Cet article, introduit au Sénat par le Gouvernement, vise à modifier les dispositions relatives à la Métropole du Grand Paris (MGP), telles qu'issues de la loi MAPTAM. Il a fait l'objet de plusieurs sous-amendements.

Le premier vise à permettre aux communes limitrophes du périmètre obligatoire de la MGP de bénéficier d'un nouveau délai pour se prononcer sur leur adhésion. Il permet, par ailleurs, d'élargir le périmètre de la MGP aux communes membres d'EPCI comportant des infrastructures aéroportuaires.

Un autre sous-amendement introduit un ajustement de certaines compétences de la MGP en les assortissant d'un intérêt métropolitain (rénovation urbaine, parc immobilier bâti, réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre).

Par ailleurs, sont créés des « Etablissements Publics Territoriaux » (EPT) en remplacement des « Territoires » de la loi MAPTAM. Leurs compétences s'articulent autour de trois groupes : des compétences obligatoires, les compétences que la MGP n'a pas reconnu d'intérêt métropolitain et les compétences des anciens EPCI. Ils fonctionnent selon les règles des syndicats de communes, sous réserve de dispositions spécifiques.

Concernant l'urbanisme, le texte issu du Sénat ne prévoit plus l'adoption par la métropole d'un PLU métropolitain. La MGP élaborera un SCOT tandis que les EPT adopteront chacun un PLU.

Les aspects liés à la gestion des ressources humaines

L'article 35 du projet de loi prévoit les modalités de mise à disposition ou de transfert des services ou parties de services de l'État en charge des compétences transférées. Il prévoit également les modalités de transfert des services ou parties de services des départements en charge des compétences transférées aux régions.

La date et les modalités de ces transferts font l'objet de conventions conclues entre les deux collectivités.

Les agents des départements qui participent à l'exercice de compétences transférées aux régions connaîtront une substitution d'employeur sans changer de fonction publique, ni de cadre statutaire. Leurs primes et régimes indemnitaires seront maintenus. La situation des ouvriers des parcs et ateliers, qui sont soumis à un régime statutaire spécifique, est prise en compte afin de garantir le maintien de leurs droits, qu'ils soient mis à disposition ou intégrés.

Par ailleurs, ce transfert permettra à l'ensemble de ces agents, s'ils le souhaitent, de bénéficier d'un bassin élargi de mobilité.

L'article 36 du projet renforce les droits des agents en matière de protection sociale complémentaire lorsqu'ils font l'objet d'un transfert. Les agents couverts par une convention de participation en demeureront bénéficiaires jusqu'à son échéance avec substitution du nouvel employeur. La convention de participation et le contrat le cas échéant annexé deviendront tripartites : l'ancien employeur demeurera souscripteur pour les agents qui restent dans la collectivité d'origine et le nouvel employeur deviendra souscripteur pour les agents transférés. Ce régime durera jusqu'à l'échéance de la convention, fixée obligatoirement à 6 ans.

L'article 36 ter complète l'article 28 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, afin d'élargir les conditions de création d'une commission administrative paritaire commune à plusieurs collectivités territoriales et à leurs établissements publics.

L'article 36 quater modifie l'article 32 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, afin d'élargir les conditions de création d'un comité technique paritaire commun à plusieurs collectivités territoriales et à leurs établissements publics.

Ces dernières dispositions sont issues d'une réflexion engagée par l'IGF et l'IGA sur la mutualisation au sein du bloc communal.

Etabli sur la base d'une observation des pratiques locales (étude d'un échantillon de 35 EPCI, enquête auprès de 576 collectivités, groupes de travail associant des professionnels de collectivités), le rapport réalisé par l'IGF et l'IGA et remis à la Ministre de la décentralisation et au Président de l'AMF en janvier 2015 a été également nourri par l'audition de nombreux élus et parlementaires, syndicats de la fonction publique territoriale et associations professionnelles.

En matière de propositions relatives au dialogue social et aux ressources humaines, l'IGF et l'IGA préconisent :

- de garantir aux non-titulaires l'assimilation des services accomplis auprès de leur ancien employeur à des services accomplis auprès de leur nouvel employeur
- d'encourager un dialogue social global et continu
- de supprimer la disposition automatique d'alignement du régime indemnitaire des agents sur le régime du nouvel employeur (par la suppression du terme « s'ils y ont intérêt » notamment art L5111-7 du CGCT) et renvoyer à une négociation globale
- de rendre possible la création d'une CAP commune pour permettre le développement d'une politique RH commune
- de développer une dimension gestion prévisionnelle des emplois et des compétences dans les schémas de mutualisation et des plans de formation intercommunaux.

Le Gouvernement s'appuie sur le projet de loi NOTRe et a déposé par voie d'amendements certaines des propositions présentées dans le rapport.

Le texte issu de la première lecture à l'Assemblée nationale

L'examen de ce texte a débuté courant février en première lecture à l'Assemblée Nationale. Le texte transmis à l'Assemblée comportait 37 articles, plus 63 articles additionnels ajoutés par le Sénat lors de l'examen en première lecture, en décembre 2014 et janvier 2015.

Le 10 mars 2015, l'Assemblée a, à son tour, adopté le projet de loi NOTRe en première lecture, à 306 voix pour, 238 contre et 11 abstentions.

L'Assemblée nationale est peu revenue sur l'architecture des compétences des différents niveaux de collectivités territoriales mais a considérablement renforcé l'échelle intercommunale.

La suppression de la clause générale de compétence

Dans le droit fil du texte originel du gouvernement mais aussi des sénateurs, les députés ont supprimé la clause de compétence générale des départements et des régions qu'ils avaient rétablies dans la loi MAPTAM.

Certaines exceptions sont prévues pour les régions : le soutien à l'accès au logement et à l'amélioration de l'habitat, le soutien à la politique de la ville et à la rénovation urbaine et le soutien aux politiques d'éducation ainsi que l'égalité des territoires.

Les départements bénéficient d'un champ de dérogations moins vaste. Cependant, ils peuvent continuer à agir dans des domaines qui ne sont pas de leurs compétences pour des raisons de « solidarité territoriale et lorsque l'initiative privée est défaillante ou absente ». « Ils obtiennent même un rôle-clé dans les actions de proximité. « L'État et le département élaborent conjointement un schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public, en associant les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre », prévoit l'article 25 du projet de loi NOTRe.

Les députés ont également approuvé l'amendement sénatorial rendant facultative la création de centres communaux d'action sociale (CCAS) dans les communes de moins de 1.500 habitants. Les compétences du CCAS peuvent alors soit être gérées directement par la commune, soit transférées au centre intercommunal d'action sociale (CIAS).

La région est seule compétente pour décider des interventions économiques dans son territoire.

Elle détient le monopole des aides directes aux entreprises. Elle dispose d'un schéma régional prescriptif de développement économique, d'innovation et d'internationalisation. Ces trois orientations gouvernementales ont été arrêtées par les députés.

Les communes, leurs groupements et les départements pourront cependant continuer à agir si la région veut bien conventionner avec eux. Par ailleurs, la mise en place du schéma de développement économique, d'innovation et d'internationalisation a été reportée d'un an supplémentaire, jusqu'au 31 décembre 2016.

Les députés ont sensiblement modifié le texte issu du Sénat concernant le domaine culturel. Ils ont ainsi acté l'existence du Conseil national des collectivités territoriales pour le développement culturel, instance qui réunit représentants de l'Etat et des collectivités territoriales sous la présidence du ministre de la culture.

Ils en ont défini les missions : émettre avis et propositions sur tout projet de loi ou décret ayant un impact technique, juridique ou financier sur les politiques culturelles des collectivités ; rendre un avis, à la demande des conférences territoriales de l'action publique, sur toute demande de délégation de compétence de l'Etat par les collectivités.

Par ailleurs, les députés ont retiré du projet de loi la notion de « droits culturels », que les sénateurs avaient introduite par amendement.

En revanche, à l'instar des sénateurs, ils ont maintenu la possibilité d'instaurer un guichet unique pour instruire et octroyer des aides ou subventions, soit par délégation de l'Etat vers les collectivités ou EPCI, mais aussi dans les secteurs de compétences partagées (culture, sport et tourisme).

Le transfert du transport des départements aux régions

Dans le projet de loi originel, les régions et EPCI se voyaient confier l'intégralité du bloc « mobilité-transport », infrastructures comprises. Contre l'avis de la commission des lois de l'Assemblée, les députés ont annulé en séance le transfert des routes départementales aux régions, à l'instar des sénateurs qui l'avaient également rejeté.

Les départements, qui plaidaient pour le maintien de la voirie dans leur champ de compétences, en arguant d'une nécessaire « proximité » et de leur longue expérience en la matière ont été confortés par l'ARF qui s'est prononcée contre le transfert des routes.

Le gouvernement a pris acte de ce consensus et s'est contenté d'un amendement prévoyant que les régions pourront « participer au financement des voies et des axes routiers qui, par leurs caractéristiques, constituent des itinéraires d'intérêt régional et sont identifiés par le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDT) » (article 9).

En revanche, les régions, déjà chargées de l'organisation du transport ferroviaire (TER) et désignées chefs de file de l'intermodalité par la loi Maptam, auront en charge le transport interurbain, régulier et à la demande. Elles hériteront également du transport scolaire à partir de la rentrée de septembre 2017.

Une exception toutefois : le transport spécial des élèves handicapés demeure du ressort des départements.

L'évolution intercommunale

Les députés ont posé le principe d'une élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires en 2020. Concernant les modalités de cette élection, le texte renvoie, à l'instar de ce qui est déjà prévu pour les métropoles dans la loi Maptam du 27 janvier 2014, à une loi qui devra être promulguée d'ici 2017.

Le seuil de 20 000 habitants rétabli

L'Assemblée nationale a rétabli le seuil de 20 000 habitants pour les intercommunalités.

Elle l'a cependant assorti de quatre dérogations d'importance dont certaines reprises des propositions émises au Sénat par le Gouvernement :

- En montagne et dans les territoires insulaires, les intercommunalités pourront conserver un seuil de 5 000 habitants. Il en sera de même, si le préfet le souhaite, quand les intercommunalités atteindront le chiffre de 50 communes.
- La taille des intercommunalités sera pondérée, si la densité démographique de l'EPCI en cause est inférieure à la moitié de la densité démographique moyenne des départements, au sein d'un département dont la densité démographique est inférieure à cette densité moyenne
- Le seuil pourra être modulé quand la densité démographique de l'EPCI se situera en-deçà de 30 % de la densité démographique nationale
- Une trêve sera accordée aux EPCI issus d'une fusion intervenue après le 1^{er} janvier 2012.

La loi portant réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 fixait l'échéance des schémas de mutualisation communes-communauté dans l'année qui suit chaque renouvellement général des conseils municipaux. Pour certains, cela signifiait que ces documents devaient être adoptés douze mois après le scrutin de mars 2014, soit en mars 2015. Pour d'autres, la date butoir était le 31 décembre 2015. C'est cette dernière interprétation qui l'a emporté.

De nouvelles compétences intercommunales

Les compétences eau et assainissement ainsi que la gestion des déchets ménagers devront être transférées des communes aux EPCI d'ici le 31 décembre 2017, aux termes d'un amendement gouvernemental adopté le 4 mars par l'Assemblée nationale.

L'article 15 ter A du projet de loi adopté par l'Assemblée nationale vise à faciliter la prise de compétence de l'intercommunalité en matière d'urbanisme : quand un PLU-I devient compétent en matière d'urbanisme, il peut reprendre, avec l'accord de la ou des commune(s) concernée(s), les procédures d'élaboration ou d'évolution des documents d'urbanisme en cours. Il est alors substitué de plein droit dans tous les actes et délibérations afférents à la procédure engagée avant la date de sa création, de sa fusion, de la modification de son périmètre ou du transfert de la compétence.

Enfin en cas de création d'un EPCI compétent en matière de plan local d'urbanisme, y compris lorsqu'il est issu d'une fusion, ou en cas de modification du périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale compétent ou en cas de transfert de cette compétence à un tel établissement public, les dispositions des plans locaux d'urbanisme applicables aux territoires concernés restent applicables.

L'article 15 ter B modifie la minorité de blocage pour l'adoption du PLU-I : ainsi, alors que la loi ALUR avait prévu le transfert de la compétence urbanisme à l'intercommunalité, sauf opposition de 25% des communes représentant au moins 20% de la population, l'Assemblée nationale inverse la logique et propose une majorité de blocage par deux tiers des communes représentant plus de la moitié de la population, ou au moins la moitié des communes représentant plus des deux tiers de la population.

La date d'entrée en vigueur de la compétence de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (Gemapi) a été portée à 2018.

Les sénateurs avaient décalé au 1^{er} janvier 2018 la date d'attribution au bloc local de cette nouvelle compétence, créée par la loi MAPTAM, prévue au 1er janvier 2016. Cette échéance initiale a été restaurée par un amendement gouvernemental, adopté le 4 février par la commission des lois de l'Assemblée nationale. Cette même Assemblée qui a finalement retenu, le 5 mars, la date de 2018, suite à un amendement déposé par le rapporteur du texte, Olivier Dussopt.

La suppression des syndicats intercommunaux

Le texte supprime les structures de ce type qui épouseront les contours des actuels EPCI. 5 500 syndicats sont concernés.

L'élargissement des compétences de ces structures devra faire l'objet de délibérations expresses, et non tacites comme auparavant.

Gestion et transparence financière

Sur le plan de la gestion budgétaire et de la transparence financière des collectivités locales, le projet de loi introduit une série de nouveautés dont l'expérimentation pendant 5 ans d'une certification de leurs comptes afin d'en assurer la régularité, la sincérité et la fidélité.

Fondée, dans un premier temps, sur le volontariat, cette expérimentation ne concernera que les collectivités percevant plus de 200 millions d'euros de produits de fonctionnement.

Le texte prévoit également de contraindre les collectivités à mieux prendre en compte les conclusions des rapports des chambres régionales des comptes et précise les modalités du débat d'orientation budgétaire et de la présentation du budget primitif. Il impose notamment la publication d'un document synthétique et facilement compréhensible du public pour présenter les grands indicateurs financiers de chaque collectivité. Enfin, il crée un observatoire de la gestion locale qui sera chargé de collecter et d'analyser les données relatives à la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements.

Lors de la discussion à l'Assemblée nationale, les députés ont ajouté l'obligation pour les régions, départements, communes et intercommunalités de plus de 10 000 habitants et certains offices publics de l'habitat et organismes satellites, de transmettre aux comptables publics, sous forme dématérialisée, les pièces nécessaires à l'exécution de leurs dépenses et de leurs recettes.

Par ailleurs, l'amendement obligeant les collectivités locales de plus de 3500 habitants et leurs EPCI à mettre en ligne sous format électronique leurs documents publics a été adopté. L'amendement faisait partie du projet initial déposé par Marylise Lebranchu en 2013 au Sénat, puis il avait été supprimé avant d'être réintroduit par un député.

L'instauration du Haut conseil des territoires

Le Haut conseil des territoires, instance de dialogue Etat-collectivités, supprimé par les sénateurs lors de l'examen de la loi MAPTAM, a été réintroduit dans le texte NOTRe à la faveur d'un amendement d'un député.

Présidé par le Premier ministre, le Haut conseil des territoires a comme vice-président un élu local. Il est associé en amont de la présentation des textes de loi visant les collectivités. Il peut aussi être consulté sur des réglementations européennes. Enfin, il participe à l'évaluation des politiques publiques.

Le Haut conseil des territoires absorbe deux structures existantes de concertation Etat-collectivités : le Comité des finances locales et le Conseil national d'évaluation des normes.

La Commission consultative d'évaluation des charges et le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale demeurent autonomes. Mais leurs présidents sont membres de droit de la formation plénière du Haut Conseil.

Collectivité unique en Corse

Après le vote de l'assemblée de Corse le 12 décembre 2014, l'Assemblée nationale a donné son feu vert à la fusion entre la collectivité territoriale de Corse et les conseils généraux de Corse-du-Sud et de Haute-Corse. Elle a accepté que cette collectivité unique voie le jour par ordonnance.

La métropole du Grand Paris

La métropole élabore le schéma de cohérence territoriale, approuve le plan local d'urbanisme ou les documents en tenant lieu, et est compétente pour la définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain.

Elle est par ailleurs compétente pour élaborer un plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement. Ce plan est compatible avec le schéma directeur de la région d'Ile-de-France et prend en compte le schéma régional de l'habitat et de l'hébergement en Ile-de-France. Il tient lieu de programme local de l'habitat.

En ce qui concerne le plan local d'urbanisme, celui-ci est, selon la loi, élaboré par la métropole, et il regroupe les plans de territoire élaborés par les conseils de territoire qui tiennent lieu de plans de secteur.

Le projet de loi NOTRe précise le dispositif. Ainsi les établissements publics territoriaux élaborent un plan local d'urbanisme intercommunal, couvrant l'intégralité de leur territoire. Il peut comporter des plans de secteur, qui couvrent chacun l'intégralité du territoire d'une ou de plusieurs communes membres de l'établissement public territorial et qui précisent les orientations d'aménagement et de programmation ainsi que le règlement spécifiques à ce secteur. Le conseil de la métropole du Grand Paris est une personne publique associée à la procédure du plan local d'urbanisme intercommunal, qui ne peut pas tenir lieu de programme local de l'habitat, puisque celui-ci est élaboré par la métropole. La métropole doit donner un avis conforme au projet de PLU-I, afin d'assurer une cohérence de l'ensemble des PLU- I du territoire.

Les conséquences de la réforme territoriale dans le domaine des ressources humaines

A l'issue de la première lecture à l'Assemblée, la disposition qui mettait fin automatiquement aux emplois fonctionnels à la date de la création des nouvelles régions est supprimée.

Afin d'assurer la continuité du fonctionnement des services, le directeur général des services où est située la capitale régionale est maintenu dans ses fonctions, les DGS des autres régions devenant ses adjoints. Tous, y compris leurs DGA, sont maintenus en fonction jusqu'à une délibération de la nouvelle assemblée, qui peut avoir lieu soit le jour même où elle exerce pour la première fois le pouvoir délibérant, soit dans un délai maximum de six mois.

Le droit sur la fin des emplois fonctionnels s'applique : à l'expiration de ce délai de six mois, les directeurs généraux bénéficient de dispositions particulières visant à maintenir leur rémunération. Ils conservent pendant un an la totalité de leur rémunération et sont maintenus en surnombre dans la collectivité. Ils sont, l'année suivante, pris en charge par le CNFPT, avec maintien de leur traitement et de la moitié de leurs primes.

Le projet de loi prévoit aussi la création d'une indemnité exceptionnelle qui garantit aux DG de nouvelles régions le paiement pendant un an de la différence avec leur ancienne rémunération s'ils reprennent un emploi moins bien rémunéré.

Le projet de loi indique que les fonctionnaires en fonction dans les régions fusionnées conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice de leur régime indemnitaire ainsi qu'à titre individuel, les avantages acquis au titre du complément de rémunération. Ils peuvent également bénéficier, « le cas échéant », d'une indemnité de mobilité.

Les contractuels conservent aussi à titre individuel le bénéfice des stipulations de leur contrat et peuvent percevoir également, « le cas échéant », une indemnité de mobilité.

Les sénateurs avaient également introduit dans le projet de loi la possibilité pour les fonctionnaires dont l'emploi serait supprimé de se voir proposer par le centre de gestion ou le CNFPT des actions d'orientation, de formation et d'évaluation à des fins de reclassement.

L'article 36 du projet de loi modifie plusieurs articles du code général des collectivités territoriales, afin de préciser et renforcer les garanties accordées aux agents transférés en matière de protection sociale complémentaire.

La mise en œuvre de CAP communes

L'article 28 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale est complété par trois alinéas ainsi rédigés :

« Dans le cas où la collectivité ou l'établissement public n'est pas affilié obligatoirement à un centre de gestion, il peut être décidé, par délibérations concordantes des organes délibérants concernés, de créer une commission administrative paritaire compétente à l'égard des fonctionnaires d'un établissement public de coopération intercommunale, de ses communes membres et de leurs établissements publics. Le présent alinéa s'applique à la métropole de Lyon, aux communes qui en sont membres et à leurs établissements publics.

« Cette même délibération définit l'autorité chargée d'établir les listes d'aptitude prévues à l'article 39, communes à ces collectivités territoriales et établissements publics.

« Lorsque les délibérations précitées sont prises par l'organe délibérant d'une collectivité affiliée volontairement à un centre de gestion et ayant confié à ce

dernier le fonctionnement des commissions administratives paritaires, la même délibération confie ce fonctionnement à la collectivité ou à l'établissement public auprès duquel est placée la commission administrative paritaire commune. Dans ce cas, le dernier alinéa de l'article 15 ne s'applique pas. »

Comme l'indique dans une note récente, le Centre de Gestion du Rhône, ces dispositions entraînent des difficultés d'interprétation.

« Au 1^{er} alinéa de l'article, si la 1^{ère} partie de la phrase rappelle que le dispositif s'adresse aux collectivités et établissements non affiliés, la 2^{de} partie laisse entrevoir la possibilité pour un EPCI, ainsi que pour la Métropole de Lyon, de mutualiser une CAP avec ses communes membres sans qu'il soit fait de distinction entre celles affiliées et celles non affiliées.

La dernière phrase du 3^{ème} alinéa de l'article renvoie aux dispositions du dernier alinéa de l'article 15 de la loi du 26 janvier 1984 et précise que celui-ci ne s'applique pas au cas d'espèce.

Or, l'article 15 de la loi règle les conditions d'affiliation volontaire des collectivités et établissements. Le dernier alinéa indique que « Les communes, les départements, les régions et leurs établissements publics qui s'affilient volontairement à un centre de gestion ne peuvent remettre en cause cette option qu'après un délai de six ans ».

Renvoyer à ce dernier alinéa de l'article 15 revient à permettre aux affiliés volontaires de se désaffilier, via la création d'une CAP commune, sans attendre le délai de 6 ans imposé par le texte. Ce renvoi n'est pas le bon car une désaffiliation n'est absolument pas nécessaire pour ôter au CDG la gestion d'une CAP. »

Dans un document adressé par Michel HIRIART à Serge MORVAN, DGCL et Directeur de cabinet du Secrétaire d'Etat à la décentralisation et à Olivier DUSSOPT, Rapporteur du projet de loi NOTRe à l'Assemblée nationale, la Fédération sollicitait le retrait du dernier alinéa de l'article 36 ter.

Par ailleurs, concernant la proposition de rendre possible la création d'une CAP commune pour permettre le développement d'une politique RH commune, celle-ci confère en réalité aux intercommunalités des compétences en matière de gestion des ressources humaines, alors que la loi MAPTAM avait exclu du champ de l'article 23 de la loi du 26 janvier 1984 définissant les missions obligatoires des Centres de Gestion les compétences intercommunales.

La DGCL a été sollicitée par le Centre de Gestion du Rhône pour un positionnement sur cet article 36 ter.

Sur le 1^{er} alinéa :

La DGCL a répondu au cdg69 clairement que « l'intention du Gouvernement n'est nullement d'ouvrir la possibilité d'ouvrir les CAP communes aux collectivités ou établissements affiliés obligatoirement aux CDG. La première phrase du 2^e alinéa de l'article 36 ter nous semble parfaitement claire à ce sujet puisque le champ d'application de cet article est précisé dans ses premiers mots. Si besoin, nous pourrions confirmer ultérieurement cette interprétation ».

Sur le 3^{ème} alinéa :

La DGCL a, dans un 1^{er} temps, confirmé que « l'intention du Gouvernement est bien de permettre la désaffiliation éventuelle d'une collectivité ou d'un établissement avant le délai de six ans instauré par le dernier alinéa de l'article 15. L'objectif de ce dispositif est en effet de donner davantage de souplesse aux collectivités et établissements (non affiliés ou affiliés volontaires) qui souhaitent mettre en place des CAP communes ».

Dans un second temps, elle a précisé « qu'il s'agit de permettre à une collectivité affiliée volontaire de se désaffilier uniquement pour sa CAP (pas pour les autres prestations du CDG), et de pouvoir le faire dans des conditions de délais souples.

La dernière phrase du 3e alinéa précise bien que le délai de six ans de l'article 15 ne s'applique pas "dans ce cas", c'est-à-dire dans le seul cas du retrait de la CAP du CDG. Cela n'implique aucunement qu'une désaffiliation globale serait possible avant 6 ans. Par contre, cela pourrait permettre à une collectivité affiliée volontaire depuis moins de 6 ans de rejoindre une CAP commune sans attendre la fin du délai de 6 ans ».

La Fédération déposera dans le cadre de la seconde lecture un amendement pour revenir sur ces dispositions.

3. LES EVOLUTIONS EN MATIERE DE MUTUALISATION

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.

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 1^{er} 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.

Ces derniers mois ont permis 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...).

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.

Aux termes de l'article L 5211-39-1 du code général des collectivités territoriales qui est entré 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.

Aux termes des dispositions de la loi MAPTAM, les communautés devaient élaborer leur schéma de mutualisation dès 2015, le projet de loi NOTRe a toutefois décalé de quelques mois l'adoption de ce texte par les conseils communautaires.

La mise en œuvre des mutualisations de services et les conséquences sur la gestion des ressources humaines

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 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

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.

▪ **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 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.

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.

Les domaines d'intervention des services communs sont précisés par la loi MAPTAM.

Un service commun peut être chargé de l'exercice de missions opérationnelles ou de missions fonctionnelles en matière de :

- gestion du personnel à l'exception, pour les communes et établissements affiliés, des compétences relevant du centre de gestion
- gestion administrative et financière
- informatique
- expertise juridique
- expertise fonctionnelle
- instruction des décisions prises par les maires au nom de la commune ou l'État.

Il est géré par l'EPCI à fiscalité propre.

Une convention vient régler les effets de la mise en commun.

Elle est édictée après l'établissement d'une fiche d'impact décrivant notamment les effets sur l'organisation, les conditions de travail, la rémunération et les droits acquis pour les agents. Cette fiche est indexée à la convention.

Ces deux documents doivent être soumis à l'avis du ou des comités techniques compétents.

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.

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.

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.

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 ».

S'ils y ont intérêt, les agents conservent le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable et, à titre individuel, les avantages acquis en application de l'article 111 alinéa 3 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984.

Deux garanties sont offertes aux agents (avis de la CAP et maintien des droits acquis) actuellement. Ces dernières pourraient être supprimées si les propositions issues du rapport IGA/IGF étaient retenues dans la loi NOTRe définitive.