



(((TERRITOIRES CONSEILS

Collection
FICHES PEDAGOGIQUES

EVOLUTION DES COLLECTIVITES : IMPACTS DE LA LOI NOTRe

GR O U P E



Les orientations des lois de Décentralisation

- Simplifier les structures
- Clarifier les pouvoirs : qui fait quoi?
- Faire des économies
- Aménager le territoire

Comment ?

Répartir les compétences

Régler les rapports des collectivités entre elles

Revoir les rapports des collectivités et de l'Etat

Depuis 1992 les débats concernent :

Le couple communauté/région

L'affirmation du bloc local : communes /communauté

Le sort du département

La clause de compétence générale des différents échelons

Un statut de collectivité locale pour les EPCI à fiscalité propre (élection des délégués au suffrage universel ?)

Un mouvement qui surprend « regroupement volontaire des communes » : les communes nouvelles

La région confortée

Fusion des régions mais suppression de la clause de compétence générale (loi NOTRe)

Des schémas prescriptifs (Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires et Schéma Régional de Développement Économique, d'Innovation et d'Internationalisation)

Réduction de l'autonomie fiscale (Réforme TP 2010)

Des collectivités « chef de file » désignées (Régions pour l'aménagement, l'environnement, l'économie, l'enseignement supérieur et la recherche; Départements pour l'action sociale, la lutte contre la précarité énergétique, l'autonomie des personnes et la solidarité territoriale)

Les orientations des lois de Décentralisation

Des Conférences Territoriales de l'Action Publique (pour se mettre d'accord entre les différents niveaux de collectivités sur des projets d'exercice concerté)

Collectivité unique (Guyane, Martinique, Corse...) qui se substitue au département et à la région

L'avenir des départements ?

Une succession de confrontations entre suppression et mutation (du rapport Attali à la loi NOTRe) entamée avec l'affirmation des métropoles (Lyon), les fusions volontaires (Savoie/Haute Savoie, Sarthe/ Mayenne, Yvelines/Hauts de Seine, les collectivités uniques (Guyane , Corse, Martinique)

La réduction des marges financières (TH supprimée et réduction de la CVAE au profit des régions)

L'évolution du canton : agrandissement, réforme du système électif

La réduction des compétences (économiques notamment)

1992 /2015 Renforcement du bloc local

1992 Communautés de communes

1999 Communautés d'agglomération

2004 Intérêt communautaire, fusion libre, mutualisations autorisées

2010 Schémas de coopération intercommunal avec fusions de communautés, plus de communes isolées au 01/01/2014, mutualisations renforcées, schémas de mutualisation et création des communes nouvelles

2012 Fonds de péréquation intercommunal et communal

2014 Nouvelles compétences obligatoires, intérêt communautaire, Création des Métropoles

2015 loi NOTRe: nouveau SDCI, fusions (seuil démographique), réduction du nombre de syndicats, nouvelles compétences

Evolution des groupements intercommunaux

Dates des lois – Types de structures	1999	2011	2016	2017
1890 SIVU	14885	10473	7 992	
1959 SIVOM	2165	1358	1 149	
1955 Syndicat mixte	1454	3268	3 187	
Total Syndicats	18504	15099	12 328	?
1959 Districts	305	–	–	
1966 Communautés urbaines	12	16	11	15
1970 SAN	9	5	–	
1992 Communautés de communes	1347	2387	1842	1019
1999 Communautés d'agglomération	50	191	196	218
2014 Métropoles	–	–	13	15 (22)
Total EPCI à fiscalité propre	1678	2599	2062	1266

Loi NOTRe : principaux dispositifs pour les EPCI

- **Un nouveau schéma de coopération intercommunale:** échéance de mise en œuvre : 31/12/2016 (pouvoirs dérogatoires du préfet jusqu'au 15 juin 2016, passer-outre).
- **Nouvelles fusions** de communautés (15.000 habitants minimum, exceptions pour montagne, faible densité, îles, communautés ayant fusionné depuis 2012 avec une population supérieure à 12 000 hab (cf page suivante).
- **Réduction du** nombre de syndicats de communes et syndicats mixtes.
- **Mutualisations** (verticales et horizontales): renforcement des services communs, services unifiés, sécurisation des pratiques (ADS inter-communautaire , mutualisations entre CIAS...).
- **Amélioration du dispositif de fusion:** durée d'harmonisation des compétences allongée.

Agrandissement des périmètres: ajustement du seuil

Adaptations du seuil de **15 000** habitants

- Rassembler au minimum 5000 habitants pour:
 - les EPCI comprenant la moitié au moins des communes situées en zone de montagne,
 - toutes les communes d'une île
 - les EPCI de faible densité (inférieure à 30% de la densité nationale (103) soit 30,27 hab).
- Pour les EPCI ayant une densité inférieure à la moitié de la densité nationale et dans un département ayant une densité inférieure à la densité nationale : le seuil de 15 000 hab est pondéré par le rapport entre la densité du département auquel appartiennent la majorité des communes de l'EPCI et la densité nationale.
- « Délai de repos » pour les EPCI de plus de 12 000 habitants ayant fusionné entre le 01/01/2012 et le 07/08/2015 (loi NOTRe).

Elaboration du schéma de coopération intercommunale (SDCI)

Le schéma doit tenir compte :

- de la cohérence des périmètres
- de l'accroissement de la solidarité financière et territoriale
- de l'approfondissement de la coopération au sein des PETR
- de la création des communes nouvelles

Bilan des SDCI et enjeux

Diminution du nombre d'EPCI à fiscalité propre (moins 39 %) dont une grande majorité (85%) acceptée par les communes. Une partie des refus a fait l'objet du « passer outre » du préfet (critères de population de la loi NOTRe non remplis),
Une baisse qui se concentre sur les communautés de communes (moins 45%)

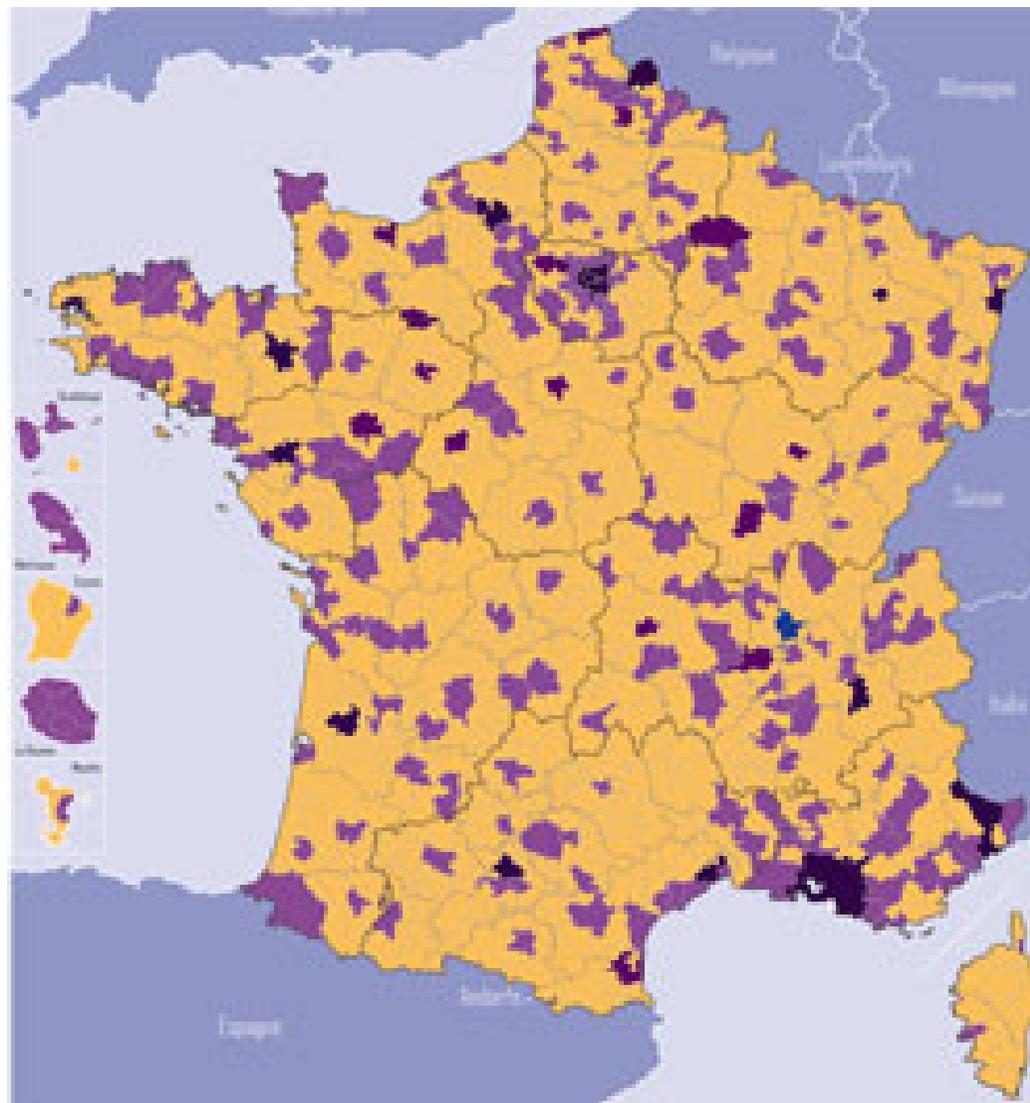
Augmentation du nombre de communautés de plus de 50 communes (157) avec deux préoccupations dominantes: l'exercice des compétences de proximité (réflexion sur des pôles de proximité, secteurs...) et la gouvernance

Quelques très grandes communautés de plus de 100 communes : Pays Basque, Cotentin Nord ..

Des communautés mixant communes rurales, communes périurbaines et villes

Des ajustements parfois délicats sur les différences de compétences (services à la population dont scolaire, PLUI...) sur l'harmonisation fiscale (choix fréquent de la période maximale: 12 ans) sur la réorganisation du personnel et la composition du conseil

Carte des EPCI à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2017



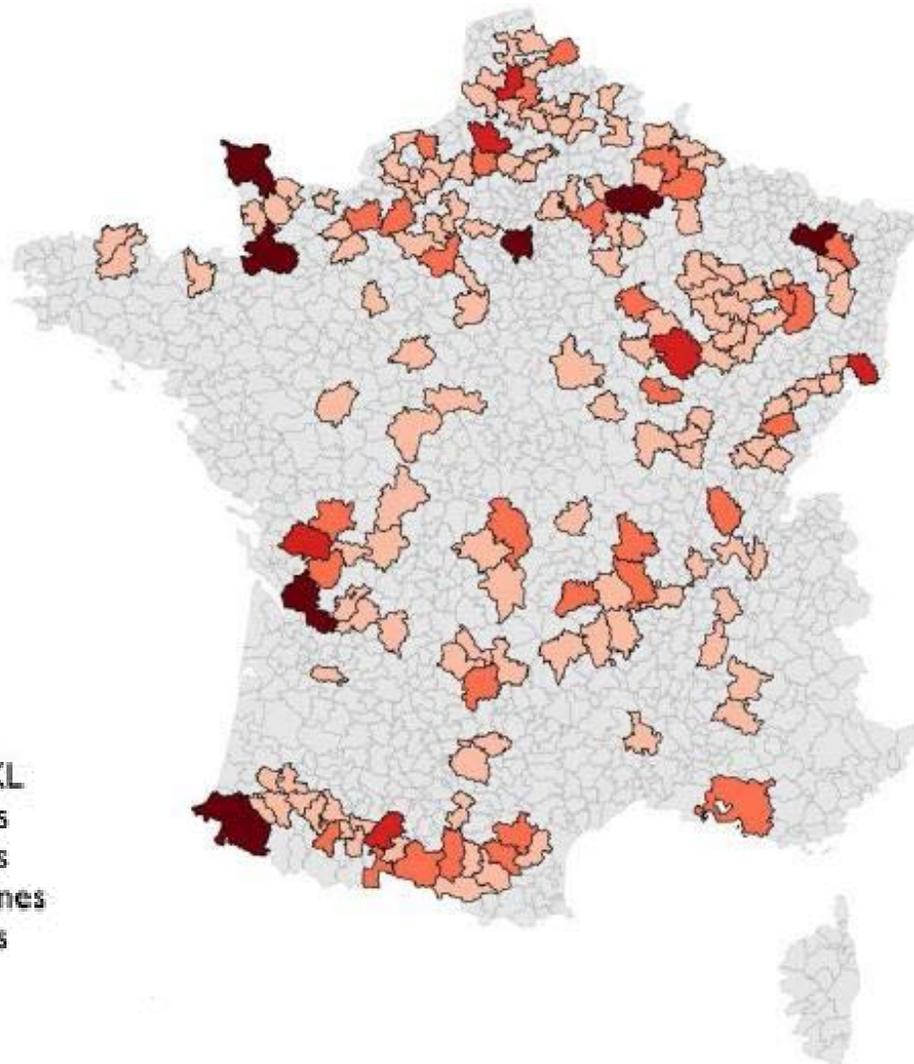
Répartition des EPCI à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2017

- 14 Métropoles (+ Lyon Métropole à statut particulier)
- 15 Communautés Urbaines
- 218 Communautés d'Agglomération
- 715 Communautés de Communes en FPU
- 304 Communautés de Communes en fiscalité additionnelle

EPCI XXL (estimation janvier 2017)

Légende

- Communauté non XXL
- De 50 à 74 communes
- De 75 à 99 communes
- De 100 à 124 communes
- 125 communes et plus



Bilan des SDCI : quelques chiffres

Au 01/01/2017

1266 EPCI à fiscalité propre (2062 en 2016) dont la majorité compte entre 15 000 et 50 000 habitants

493 fusions, 76 dissolutions et 4 transformations de groupements

Augmentation du nombre de :

- métropoles (+8 %)
- communautés d'agglomération (+11 %)
- communautés urbaines (+36 %).

Passage de 17 à 29 communes et 52 300 hab en moyenne

158 communautés de moins de 10 communes (contre 576 en 2016)

157 communautés de plus de 50 communes (contre 53 en 2016)

13 communautés de plus de 100 communes (Pays Basque 158 com, Cotentin 150 com)

Bilan des SDCI suite

Au 01/01/2017 : quelques chiffres

25 % de la population relève d'une métropole

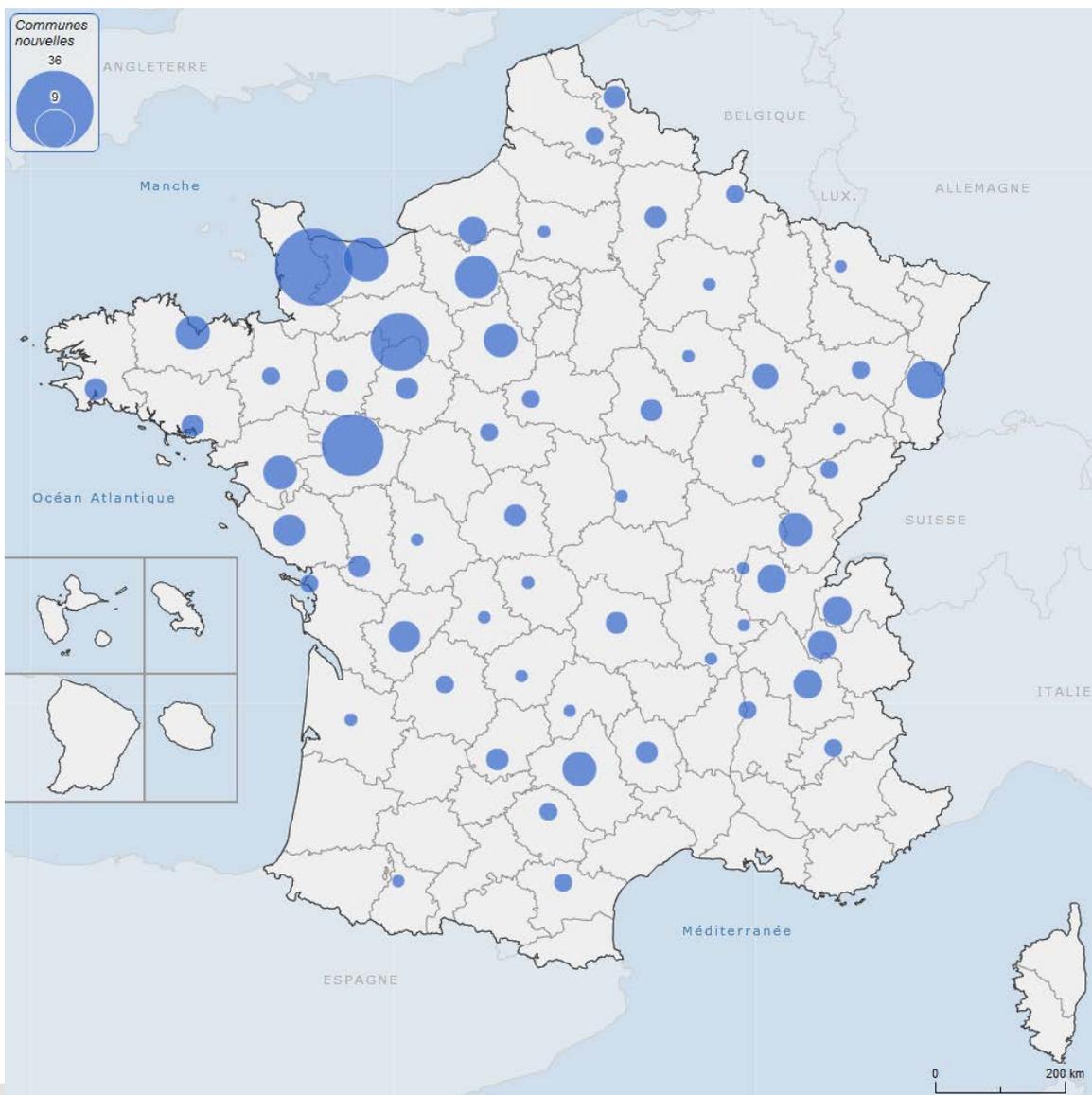
34 % d'une communauté de communes

Bilan des syndicats plus modeste

Environ 1200 supprimés soit 10%

Chiffre amené à évoluer avec les transferts de compétences à venir

Enjeux à venir : repenser la gouvernance, le projet de territoire, l'harmonisation des compétences sur le nouveau périmètre (ou restitution aux communes), la proximité et la réactivité des services (pôles, MSAP...), le pacte financier et fiscal...



L'émergence des communes nouvelles

Créées en 2010

25 créations entre 2010 et 2015

Assouplissement du dispositif en 2015 et 2016

517 créations (317 au 1^{er} janvier 2016 et 200 au 1^{er} janvier 2017)

Communes nouvelles : bilan depuis le 1^{er} janvier 2016

317 communes nouvelles créées (regroupant plus de 1650 communes) dont :

- Val-d'Oronaye (Alpes-de-Haute-Provence) avec 123 habitants
- Annecy (Haute-Savoie) avec 126000 habitants
- Des extensions de communes nouvelles existantes (« fusion de fusion »)
- Des regroupements à l'échelle de communautés (Livarot-Pays-d'Auge , 22 communes).
- Une majorité de communes nouvelles (282) constituées de 2 communes.

Un mouvement qui touche toutes les régions hormis la Corse, mais à des degrés très divers : Île-de-France (1), Paca (5), Normandie (143 dont 45 dans la Manche), Pays-de-la-Loire (63 dont 35 dans le Maine-et-Loire), Auvergne-Rhône-Alpes et Nouvelle-Aquitaine (+ de 50 communes nouvelles).

Des projets en zones urbaines : Angoulême (60.000 hab), Evry (5 communes et 110.000 hab. Tourcoing et villes proches 130.000 hab. Boulogne-Billancourt et Issy-les-Moulineaux (180000 hab).

Une commune nouvelle pour quoi faire ?

Préparer l'avenir dans un contexte d'élargissement des périmètres intercommunaux, de renforcement des mutualisations et de contraintes financières

Plusieurs stratégies possibles

- **Territoriale** : exister demain au sein d'une grande communauté (identité, représentation plus conséquente)
- **Politique** : mieux exister avec une commune plus importante dans une communauté agrandie
- **Financière** : augmenter les capacités budgétaires et simplifier la gestion
- **Compétences** : conserver les compétences d'une communauté très intégrée

Compétences des EPCI à fiscalité propre mises en œuvre d'ici 2020

→ D'ici le **01/01/2017**: Nouvelles **compétences obligatoires**

- Aires d'accueil des gens du voyage
- Collecte et traitement des OM
- Politique locale du commerce
- Promotion du tourisme dont office du tourisme

Compétence optionnelle :

- Maison des services publics

→ A compter du **01/01/2018**

- Gestion des milieux aquatiques

→ A compter du **01/01/2020**

- Assainissement
- Eau

- Suppression de l'intérêt communautaire pour les zones d'activités

Communautés de communes: 7 compétences obligatoires à exercer à terme

1. **L'aménagement de l'espace** (SCOT, PLUI sauf opposition des commune, déplacements...)
2. **Développement économique** (création, gestion, entretien des zones d'activités + politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire + promotion du tourisme dont création et gestion Office de tourisme, gestion de zones d'activités touristiques)
3. **Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens voyage**
4. **Collecte et traitement des déchets**
5. **Gestion des milieux aquatiques et préventions des inondations** (à compter du 01/01/2018)
6. **Assainissement** (à compter du 01/01/2020)
7. **Eau** (à compter du 01/01/2020)

Minimum choisir 3 compétences parmi 9

- Protection et mise en valeur de l'environnement et soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie
- Politique du logement et du cadre de vie
- Création, aménagement et entretien de la voirie
- Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire d'intérêt communautaire
- Action sociale d'intérêt communautaire qu'elle peut confier en tout ou partie à un CIAS.
- **Création et gestion des maisons de services publics**
- Assainissement jusqu'au 01/01/2020.
- Eau jusqu'au 01/01/2020.
- Politique de la ville (s'il y a un contrat de ville).

Les compétences des communautés de communes en DGF bonifiée*

Choisir 9 compétences parmi 12

1- Développement économique

• Aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale ou touristique ; politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire; **promotion du tourisme dont la création d'offices de tourisme**

2 - Aménagement de l'espace communautaire

• Schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur et à compter du 01/01/2018 PLUI ou document d'urbanisme en tenant lieu
• Zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire.

3 - Aménagement ,entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage

4 - Création et gestion des maisons de services au public

5 - Création ou aménagement et entretien de la voirie d'intérêt communautaire.

6 - Politique du logement social d'intérêt communautaire et action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées.

7 - Collecte et traitement des déchets (d'ici le 01/01/2017).

8 - Construction ou aménagement et entretien des équipements sportifs d'intérêt communautaire.

9 - Assainissement collectif et non collectif.

10 - Eau (à compter du 01/01/2020).

11 - Politique de la ville (si contrat politique de la ville).

12- Gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (à compter de 2018).

*Communauté en FPU ayant entre 3500 et 50 000 hab (ou moins de 3500 hab si en ZRR de montagne ayant au moins 10 communes dont le chef lieu de canton ou la totalité des communes du canton) ou (plus de 50 000 hab n'ayant pas de ville centre ou chef lieu de département de plus de 15 000hab).

Communautés d'agglomération: compétences obligatoires

1. Développement économique

• Création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale touristique, portuaire ou aéroportuaire. **Politique locale du commerce et soutien aux activités commerciale d'intérêt communautaire***. **Promotion du tourisme dont la création d'office de tourisme**

2. Aménagement de l'espace

• Schémas de cohérence territoriale et schémas de secteur, PLUI, document d'urbanisme en tenant lieu et carte communale ,création et réalisation de ZAC d'intérêt communautaire ,organisation des transports urbains.

3. Habitat

• Programme local de l'habitat, politique du logement d'intérêt communautaire, actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire, réserves foncières, actions en faveur du logement des personnes défavorisées, amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire.

4. Politique de la ville

• Dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale prévention de la délinquance.

5. Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (à partir de 2018).

6. Entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage

7. Collecte et traitement des déchets

8. Assainissement (à compter du 01/01/2020).

9. Eau (à compter du 01/01/2020).

Communautés d'agglomération: compétences optionnelles (3 au minimum sur 7)

- 1. Voirie : Création, aménagement et entretien de la voirie d'intérêt communautaire et des parkings d'intérêt communautaire.**
- 2. Action sociale d'intérêt communautaire.**
- 3. Assainissement (jusqu'au 01/01/2020).**
- 4. Eau (jusqu'au 01/01/2020).**
- 5. Environnement et cadre de vie : Lutte contre la pollution de l'air, contre les nuisances sonore, soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie.**
- 6. Équipement culturel et sportif : Aménagement, entretien et gestion des équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire.**
- 7. Création et gestion des maisons de services publics**

L'intérêt communautaire

L'intérêt communautaire est décidé en conseil communautaire à la majorité des 2/3 des membres, dans les 2 ans au plus tard après un transfert de compétences pour les nouvelles communautés et celles existantes qui transfèrent de nouvelles compétences (à défaut la communauté exerce toute la compétence).

Les élus choisissent souvent

- Des critères physiques (taille, seuil, localisation, zonages)
- Des critères distinguant ce qui existe (qui reste communal) de ce qui est nouveau et qui sera communautaire.
- Des critères qui renvoient :
 - à une liste (voirie, équipements sportifs, sociaux , touristiques ou culturels)
 - à un contrat de développement (ce qui est prévu dans un contrat) :
 - à une publication (ex les sentiers de randonnées figurant dans le topo guide publié et homologués par le comité départemental de la randonnée).
 - à une zone identifiée par le cadastre dans la commune.

Champ de la compétences « économique » communautaire et métropolitaine

4 domaines d'intervention suite à la loi NOTRe

- **Le développement économiques** devient communautaire, les aides aux entreprises doivent être compatibles avec le schéma régional (SRDEI)
- La **promotion du tourisme** est confiée aux communautés dont l'office de tourisme .
- **Le commerce**: nouvelle compétence « politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire (possibilité d'un partage avec les communes membres)
- **les zones d'activités industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale touristique, portuaire ou aéroportuaire** : suppression de l'intérêt communautaire

Les zones d'activités

A partir du 01/01/2017 : transferts des zones communales*

Objectif: renforcer la responsabilité communautaire et la capacité stratégique des EPCI dont les périmètres vont être renforcés suite aux fusions

Problèmes soulevés: pas de définition légale d'une zone d'activité en dehors des ZAC ou lotissement à vocation économique.

Toutes les zones restées communales ne sont pas comparables (certaines sont des projets, d'autres en cours, d'autres « remplies »)

Les conséquences des transferts sont variables : vente des parcelles achèvement des maitrises d'ouvrages ou transfert de l'entretien des réseaux internes à la zone...

Quels coûts?

Quelles conséquences financières : pour le budget de la communauté , pour le calcul des attributions de compensation ?

* Obligation de transfert avant le 31/12/2016 pour les EPCI dont le périmètre n'évolue pas.

Zones d'activités (suite)

L'absence de précision légales entraîne des interprétations variables

Elles concernent notamment :

- les maisons de santé considérées comme des actions économiques alors qu'elles ont été créées par des communes pour faciliter le maintien d'un **service** de santé
- les ports de plaisances (emplacements portuaires et dépendances) équipements pour certains qui peuvent rester « communaux » notamment en l'absence d'ateliers de réparation de bateaux, compétence économique pour d'autres .

Promotion du tourisme

La compétence **concerne** les missions obligatoires des offices de tourisme : accueil et information des touristes, promotion touristique et coordination des différents partenaires .

Ne concerne pas la gestion des équipements touristiques : terrains de camping , stations de ski, casinos, palais des congrès , station thermale...
la commune peut continuer à gérer un équipement (compétence partagée avec la communauté)*

Pas de perception automatique de la taxe par l'EPCI

Conséquences sur la gestion dépend de la catégorie juridique de l'office
Si c'est un EPIC: le conseil communautaire décide de la composition de l'organe décisionnel

Si c'est une SEM ou une SPL la commune peut continuer à participer au capital à condition de céder 2/3 au moins de ses parts à l'EPCI

La loi NOTRe mentionne des zones d'activités touristiques sans avoir une définition légale

Promotion du tourisme

Sujet très polémique pour les stations balnéaires, thermales et de montagne qui tiennent à conserver leur propre office de tourisme

Aménagements prévus par la loi « Montagne »

- les communes classées « station de tourisme » peuvent conserver la gestion de leur office (délibération avant le 01/01/2017) : compétence « à la carte »
- même droit pour les communes ayant engagé une démarche de classement avant le 01/01/2017

Taxe communale facultative qui ne suit pas automatiquement le transfert de compétence.

Plusieurs situations :

Une commune ayant institué la taxe peut s'opposer à la perception de la taxe intercommunale sur son territoire (avant la délibération de l'EPCI).

Une commune perçoit la taxe et la communauté instaure également la taxe la commune peut ne pas lui reverser le montant perçu sauf si l'office intercommunal est géré en EPIC.

Ceci entraîne des tarifs différents (perception à la carte) alors que la volonté du législateur est d'harmoniser la politique d'accueil.

Transferts de compétences : les grands principes

Exclusivité de l'EPCI pour exercer cette compétence transférée

- ☐ Dessaisissement de la commune qui a transféré sa compétence à l'EPCI,
- ☐ Le transfert de la compétence concerne le fonctionnement et l'investissement.

Conséquences

- ☐ Une commune ne peut plus exercer les compétences transférées à l'EPCI (Arrêt commune de Saint-Vallier, CE 16 octobre 1970)
- ☐ Une commune ne peut pas adhérer à deux EPCI pour la même compétence (Arrêt district de l'agglomération de Montpellier, CE 28 juillet 1995)

Transferts de biens entre communes et communauté liés aux transferts de compétences

- **La mise à disposition des biens** : régime de plein droit pour la gestion des biens mobiliers et immobiliers
- **Le transfert en pleine propriété** des zones d'activités économiques et des ZAC (domaine privé)
- **Le transfert en pleine propriété** des biens (volontaire) entre personnes publiques, sous certaines conditions, sans déclassement préalable
- **L'échange de biens**. Il suppose un transfert réciproque de propriété. Il doit comporter des clauses permettant de préserver la continuité du service public et revêt deux formes

Transferts de biens entre communes et communauté liés aux transferts de compétences

- Échange sans déclassement : il s'agit d'échanger deux biens appartenant au domaine public et demeurant dans cette situation, entre deux personnes publiques, aux fins d'améliorer l'exercice du service public de ces personnes publiques
- Échange avec déclassement : il s'agit d'échanger un bien relevant du domaine public d'une personne publique, après déclassement, avec un bien appartenant soit à une personne privée soit avec un bien relevant du domaine privé d'une personne publique. L'échange se justifie uniquement par une amélioration du service public exercé par la personne publique (article L. 3112-3 du CG3P).

La mise à disposition des biens

- A titre gratuit, de plein droit dès l'entrée en vigueur du transfert de compétence, constatée par un procès-verbal établi contradictoirement
- Délibération de la commune propriétaire du bien mis à disposition et délibération de la communauté autorisant les exécutifs (maire, Président) à signer le procès-verbal de mise à disposition.

Conséquences :

- la commune reste propriétaire du bien pendant que la compétence est transférée
- la communauté est substituée à la commune dans ses actes, délibérations et contrats se rapportant au bien.
- La substitution n'entraîne aucun droit à résiliation ou à indemnisation par le cocontractant qui est informé par la commune.
- La communauté gère le bien mais ne peut ni le vendre ni décider une location-vente ou un crédit-bail.
- Reprise du bien par la commune en cas de retrait de celle-ci, de dissolution de la communauté, de réduction des compétences de la communauté ou d'un changement d'affectation du bien.

Conséquences d'un transfert de compétence sur les personnels

Principe: le transfert de compétences d'une commune à une communauté entraîne le transfert du service ou de la partie de service chargé de sa mise en œuvre

Les fonctionnaires et agents non titulaires qui remplissent **en totalité leurs fonctions dans le service sont transférés à l'EPCI dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les leurs.**

- modalités définies par décision conjointe de la commune et de l'EPCI,
- après établissement d'une fiche d'impact : effets du transfert sur l'organisation, conditions de travail, rémunération et droits acquis des personnels concernés.
- La fiche d'impact et les accords conclus préalablement à la décision sont annexés à la décision.
- La décision et ses annexes sont soumises à l'avis du ou des comités techniques compétents.

Conséquences d'un transfert de compétence sur les personnels

Pour les fonctionnaires et agents non titulaires exerçant **pour partie seulement** dans un service (ou partie de service) transféré, le transfert ne constitue qu'une proposition.

Ils conservent, s'ils y ont intérêt, leur régime indemnitaire ainsi que, à titre individuel, les avantages acquis*

En cas de refus : **mise à disposition de plein droit et sans limitation de durée**, à titre individuel et pour la partie de leurs fonctions relevant du service transféré, auprès du président de l'EPCI.

- placés, pour l'exercice de cette partie de leurs fonctions, sous son autorité fonctionnelle
- Modalités de mise à disposition réglées par convention entre la commune et l'EPCI

Conséquences d'une restitution de compétence sur les personnels

Principe : fin de plein droit de la mise à disposition des agents titulaires et non titulaires. En cas d'impossibilité d'affectation dans l'administration d'origine, l'agent reçoit, après avis de la CAP, une affectation sur un emploi correspondant à son grade. Une telle protection s'applique également aux agents non titulaires.

La loi prévoit une procédure nouvelle relative aux **agents communautaires** en cas de restitution de compétence aux communes, distinguant selon les cas :

- une répartition conventionnelle entre l'EPCI et les communes membres des agents transférés par les communes ou recrutés par l'EPCI,
- une nouvelle affectation au sein de l'EPCI des agents (recrutés par l'EPCI ou qui lui ont été transférés par la commune) et qui sont chargés pour une partie de leurs fonctions de la mise en œuvre d'une compétence restituée.

Conséquences d'un transfert de compétence sur les modes de gestion

Selon les modes de gestion mis en œuvre par les communes membres, la communauté nouvellement compétente pourra être en présence de plusieurs modes de gestion (régies, marché publics, délégations de services publics, conventions d'objectifs avec des associations...)

Différentes conditions d'évolution selon les cas :

- **régies** (campings, théâtre, crèche, cantines...) nécessité de réunir l'ensemble des régies communales en une seule régie intercommunale, avec un transfert de l'ensemble des biens, droits et obligations + substitution de la régie aux anciennes régies dans toutes les délibérations et tous les actes relatifs aux compétences transférées (transfert de personnel des anciennes régies). Les locaux initiaux utilisés pour le service pourront être maintenus sous forme d'antenne ou de service annexe.
- **gestion externalisée** (marché ou concession) les contrats en cours seront exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à échéance. Eventuellement, il peut être mis un terme aux contrats en cours, moyennant indemnité

Conséquences d'un transfert de compétence sur les modes de gestion

- **gestion en partenariat avec une association** (animation périscolaire, centres sociaux, services aux personnes âgées, école de musique...), et notamment de conventions d'objectifs préexistantes : poursuite des contrats dans les conditions antérieures. Révision envisageable en accord avec les parties.

Avant le transfert : réaliser un travail préparatoire pour rapprocher les modes de gestion et les échéances des contrats des communes

Après le transfert : maintien durable des différents modes de gestion à proscrire (garantir l'égalité de traitement, à service identique, des usagers de l'ensemble de la communauté (conditions, politique tarifaire)).

Pouvoirs de police administrative spéciale

La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre (rassemblements...) la tranquillité publique (bruits...) la sécurité publique (calamités, accidents, police des voies publiques communale...) la salubrité publique (hygiène...),

Le maire détient des pouvoirs de police générale et des pouvoirs de police spéciale dans les limites du territoire communal.

Transfert de plein droit aux présidents des EPCI compétents pour :

- **Assainissement** : règlements d'assainissement mis en application sous la responsabilité d'agents spécialement assermentés, arrêter ou retirer des autorisations de versements d'affluents non domestiques, délivrance des dérogations au raccordement aux réseaux publics...
- **Collecte des déchets ménagers** : règlements de collecte mis en application sous la responsabilité d'agents spécialement assermentés.

Pouvoirs de police administrative spéciale

- **Aires d'accueil** ou terrains de passage des gens du voyage.
- **Voirie** transfert du pouvoir de police spéciale de la circulation et du stationnement et délivrance des autorisations de stationnement sur la voie publique aux exploitants de taxis
- **Habitat** sécurité des bâtiments publics, des immeubles collectifs et des édifices menaçant ruine

Transfert facultatif aux présidents des EPCI compétents : manifestations culturelles et sportives, défense extérieure contre les incendies (transfert décidé par arrêté préfectoral, unanimité des maires)

Pouvoirs de police administrative spéciale

Conditions d'application de droit commun pour tous les pouvoirs de police :

- **Opposition possible** des maires dans chacun des domaines dans les 6 mois qui suivent le transfert de la compétence ou l'élection du président de l'EPCI : fin du/des transfert(s) pour les communes dont les maires ont notifié leur opposition.
- **Renonciation possible du président** si un ou plusieurs maires se sont opposés au(x) transfert(s) : il peut y renoncer pour l'ensemble du territoire.
Notification de sa renonciation à chaque maire dans les six mois à compter de la réception de la première opposition portant sur le pouvoir de police concerné. Le transfert prend fin à compter de cette notification.

Mutualisations des services et des moyens

Depuis **2004** différentes lois ont conforté les mutualisations entre :

- EPCI et communes membres et le cas échéant un établissement public rattaché
- EPCI et communes extérieures
- EPCI et un établissement public dont il est membre
- Plusieurs EPCI
- EPCI et syndicats mixtes
- Régions ou/ et départements et/ou leurs groupements

Mutualisations des services et des moyens

Les mises à disposition de services : il est possible de déroger à la logique « d'intégration de services » en cas de transfert partiel de compétences dans le cadre d'une bonne organisation des services

Deux hypothèses

- Les services conservés par la commune peuvent en tout ou partie être mis à disposition de la communauté **pour l'exercice de ses compétences** (exemple: service communal de voirie : évite de recréer le service au niveau communautaire)
- Les services de la communauté peuvent en tout ou partie être mis à disposition d'une ou de plusieurs communes membres **pour l'exercice de leurs compétences** (exemple: service communautaire de voirie : évite d'avoir un service communal)

Mutualisations des services et des moyens

Modalités : la communauté et la ou les communes concernées signent **une convention**, après avis des comités techniques compétents. La convention prévoit notamment les conditions de remboursement des frais de fonctionnement par la personne bénéficiaire de la mise à disposition (décret du 10/05/2011 en précise les modalités).

Mutualisations des services et des moyens

Conséquences sur le personnel : sont concernés par la mise à disposition:

- Les fonctionnaires
- Les agents territoriaux non titulaires

La mise à disposition partielle de services est une mesure prise « dans le cadre d'une bonne organisation des services », relevant de l'intérêt général, elle supplante d'éventuels intérêts particuliers contraires (l'accord des personnels exerçant dans lesdits services n'est donc pas requis)

La mise à disposition est de **plein droit** et sans limitation de durée et se fait à titre individuel

L'agent est placé sous l'autorité **fonctionnelle** du président ou du maire pour l'exercice de ses fonctions

Mutualisations des services et des moyens

Les services communs « en dehors des compétences transférées » :
possibilité de mutualiser toutes missions fonctionnelles ou opérationnelles
ainsi que l'instruction des décisions des maires prises au nom de l'Etat
Ils concernent sans liste limitative les **services** supports ou ressources dont
l'expertise est indispensable à l'exercice de ces compétences.

Créer des services communs :

- Entre communauté et communes membres et un établissement public rattaché à l'une ou l'autre d'entre elles
- Entre une communauté et un établissement public dont elle est membre
- Avec un établissement public rattaché exemple : CIAS

Exemples Des services administratifs ou techniques : accueil, informatique, juridique, conseils architecturaux, instruction des autorisations d'urbanisme, entretien des bâtiments, marchés, services financiers, montage de dossiers, ressources humaines, voirie y compris les décisions prises par le maire au nom de l'Etat .

Mutualisations des services et des moyens

Modalités :

- Par convention, après avis, du ou des comités techniques compétents avec rédaction d'une fiche d'impact
- Les services communs sont portés par la communauté (ou par une commune – délibération du conseil communautaire)

Mutualisations des services et des moyens

Les services unifiés : nouveauté de la loi NOTRE, mutualisation horizontale entre communes (doit être autorisée par le schéma de mutualisation) pour l'exercice en commun d'une compétence ou pour mettre en commun l'instruction des décisions prises au nom de la commune ou de l'Etat par les maires

Les communes peuvent décider soit :

- la mise à disposition de services et équipements entre elles
- le regroupement de services et équipements existants

Modalités : par convention (elle fixe les effets sur les personnels) non soumise au respect des règles de publicité et de mise en concurrence

Exemple : les communes conventionnent entre-elles pour créer un service unifié petite enfance, porté par une commune, les autres remboursent

Mutualisations des services et des moyens

Le partage de biens (banque de prêt de matériels) : acquisition par une communauté de matériels qu'elle met à disposition des communes pour l'exercice de leurs compétences

À géométrie variable : pour quelques communes ou toutes selon leurs besoins
exemple : la communauté acquière du matériel d'entretien des salles de classe pour les communes ayant des écoles

Modalités : un règlement de mise à disposition

Mutualisations des services et des moyens

Prestation de services/délégation de gestion

L'habilitation statutaire pour les communautés de communes n'est plus nécessaire

Nouveauté de la loi NOTRe :

- « Des conventions qui ont pour objet la réalisation de prestations de services peuvent être conclues entre les départements, les régions, leurs établissements publics, leurs groupements et les syndicats mixtes »
- « Des conventions ayant le même objet peuvent également être conclues entre des EPCI ou entre des communes membres d'un même EPCI à fiscalité propre lorsque le rapport relatif aux mutualisations de services, le prévoit ».

Mutualisations des services et des moyens

Prestation de services/délégation de gestion

L'habilitation statutaire pour les communautés de communes n'est plus nécessaire

Nouveauté de la loi NOTRe :

- « Des conventions qui ont pour objet la réalisation de prestations de services peuvent être conclues entre les départements, les régions, leurs établissements publics, leurs groupements et les syndicats mixtes »
- « Des conventions ayant le même objet peuvent également être conclues entre des EPCI ou entre des communes membres d'un même EPCI à fiscalité propre lorsque le rapport relatif aux mutualisations de services, le prévoit ».

Prestation de services

Soit la prestation relève du champ économique : obligation de publicité et de mise en concurrence

Soit la prestation concerne une action d'intérêt général : pas d'obligation de publicité et de mise en concurrence

Modalités budgétaires (L 5211-56)

Un budget annexe avec les recettes provenant du produit des redevances ou taxes correspondant au service, et des contributions correspondant à la prestation assurée.

Délégation de gestion

Un EPCI compétent dans un domaine peut confier la création ou la gestion d'un équipement ou d'un service à une commune membre ou à un autre établissement public (ex : régie dotée de la personnalité morale, autre EPCI) ou autre collectivité

A l'inverse une commune, une collectivité, un établissement peut hors transfert de compétence confier la création ou gestion d'un service ou d'un équipement à la communauté.

Le schéma de mutualisation des services

Préalables

- Diagnostic de **l'exercice des compétences** communales et intercommunales
- Etat des lieux des mutualisations existantes sur le territoire
- Diagnostic des **besoins** des communes et de la communauté
- Cartographie de la **répartition des services offerts** sur le territoire afin d'en déduire les manques, les ruptures d'équité...
- En déduire :
 - * une nouvelle réflexion sur l'aménagement du territoire intercommunal (projet de territoire)
 - * les besoins financiers que cela implique (prospective et pacte financier)

Objectifs poursuivis

- **Economies** de moyens
- Meilleure **équité** dans l'accès des usagers aux services
- **Renforcer** les équipes et **valoriser** les compétences des agents
- **Conforter** le bloc local et la solidarité
- Démarche de mutualisation à mener **en lien avec** un projet de territoire et un pacte financier et fiscal

Modifications concernant les syndicats

- **Dissolutions, fusions** prévues par le SDCI ou proposées par le préfet hors SDCI
- Disparition résultant du renforcement des compétences des communautés (notamment eau et assainissement, tourisme...)
- **Suppression** des syndicats à égalité de périmètre avec un EPCI
- Suppression éventuelle des syndicats compris à l'intérieur d'un EPCI à fiscalité propre (selon l'objet syndical et les compétences de l'EPCI)
- Nouveaux modes de **fonctionnement**: mécanisme de représentation/substitution pour l'eau et l'assainissement possible que si le syndicat regroupe des communes appartenant à 3 communautés au moins à la date du transfert.
- représentation/substitution des communautés de communes et d'agglomération dans les syndicats compétents en GEMAPI
- **A partir de 2020:**
 - les délégués devront être élus (conseillers municipaux, départementaux ou régionaux)
 - Modification des conditions d'indemnisation des présidents et vice-présidents (loi du 23/03/2016)

Démocratie locale

Conseil de développement obligatoire dans les EPCI à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants.

Composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques, environnementaux et associatifs. Les délégués de l'EPCI ne peuvent pas en être membres.

Des EPCI contigus peuvent créer un conseil de développement commun.

Le conseil s'organise librement.

Consulté (avis) sur le projet de territoire, les documents de prospective, les politiques locales de développement durable.

Etablit un rapport d'activité examiné et débattu par le conseil de l'EPCI.

Mesures financières et de gestion

Dotation de solidarité communautaire (DSC) obligatoire d'ici le 07/08/2016 dans un EPCI en FPU issu d'une fusion s'il y a un écart de richesse (PFIA) d'au moins 40%.

Unification des taux : réduction de la majorité pour délibérer : 2/3 des conseils représentant la ½ de la population au lieu de l'unanimité prévue en 2010.

Assouplissement des mutualisations : élargissement des missions des services communs (peuvent être confiés à une commune choisie par la communauté), services unifiés entre communes...

Transparence financière : mise en ligne des données financières, débat d'orientation budgétaire, dématérialisation des budgets...

Possibilité de versement des contributions des communes au SDIS par l'EPCI

« Territorialisation » et évolution des compétences

2 propositions de loi sénatoriales

- sur la « territorialisation »
- Sur le caractère optionnel compétence : eau et assainissement

Territorialisation (initiative de Philippe Bas)

- Objectif: rétablir une démocratie de proximité dans les grandes communautés (plus de 50 communes)
- Comment ? Le conseil communautaire définit des pôles territoriaux (plusieurs communes) pour l'exercice d'une ou plusieurs compétences communautaires
- Qui décide ? Le conseil communautaire délègue des attributions correspondant à des compétences aux conseillers communautaires élus dans le pôle
- Fonctionnement: les élus du pôle élisent en leur sein un président, une convention est établie entre le pôle et la communauté

Analyses et réactions à ce projet

Crainte de faire émerger des contre pouvoirs géographiques

Pourquoi réserver ce dispositif aux communautés de + de 50 communes ?
Laisser les élus choisir

Crainte que les pôles correspondant aux anciennes communautés
que les pôles soient « politiques »
que cela aboutisse à une rupture d'égalité

Les pôles n'ont pas de personne morale cela soulève la question de leur
responsabilité juridique et financière (ne pourront pas signer des contrats ni
prendre des décisions applicables aux tiers)

Autres solutions

Assouplir la conception de l'intérêt communautaire (permettre la territorialisation - ex communauté du Trièves (38)

Développer les mutualisations (mais augmente les tâches administratives et gestionnaires, multiplication des conventions et des calculs de coûts)

Créer des communes nouvelles (ex CA des Mauges (49) ou CA du Cotentin (50)

Donner aux pôles le statut des arrondissements (loi PLM)

Autres évolutions à venir

Concevoir une élection au suffrage universel pour le conseil communautaire (au-delà du simple fléchage) en s'inspirant des exemples étrangers (Portugal, Allemagne , Italie) ou de la loi PLM,

Concevoir une représentation des élus des « anciennes communes » composant les communes nouvelles dans les listes électorales de la commune nouvelle dès 2020

Reprendre les propositions de réorganisation de la composition du conseil départemental avec des présidents des EPCI à fiscalité propre le jour où ils sont élus au suffrage universel



(((TERRITOIRES CONSEILS

72, avenue Pierre Mendès France

75914 Paris Cedex 13

Tél. 01 58 50 75 75

Contact :

territoiresconseils@caissedesdepots.fr

Site internet :

www.caissedesdepotsdesterritoires

Auteurs : C Donou, C Bremond

GROUPE

