« l'Acte 3 » de la décentralisation

et ses conséquences pour les agents

Fédération Syndicale Unitaire - SNUTER / Syndicat INTER 87
http://inter87fsu.fr
www.snuter-fsu.fr

Formation syndicale du 1er mars 2016 Limoges - Chéops

► L’acte trois

► L’impact de l’acte 3 sur les Communes et les Intercos

► L’impact sur les Régions et les Départements

► Les conséquences pour les personnels territoriaux

Avant « l'acte 3 » …

- **la France est un Etat unitaire,** mais qui comporte depuis longtemps des éléments de décentralisation (cf. loi de 1884 sur les Communes).

Avant 1982, les Communes étaient déjà de vraies collectivités locales décentralisées.

- **L'acte 1 : 1982 / 1984** avec plusieurs grandes lois (Mitterrand / Mauroy / Defferre)

* la loi de 1982 sur les droits et libertés locales, supprime la tutelle des préfets sur les collectivités, créée les Régions (22 en métropole et 4 en Outre-mer) en tant que collectivités de plein exercice, et entame un mouvement de transfert de compétences de l'Etat vers les différents niveaux de collectivité (Régions, départements, communes).
* les lois de 1983 et 1984 réforment le statut des fonctionnaires + création de la Fonction Publique Territoriale.

- **L'acte 2 : 2003 / 2004** : Chirac / Raffarin
  - modification de la Constitution : la France est un état unitaire, mais son organisation est décentralisée
  - nouveaux transferts de compétences de l'Etat vers les Départements et les Régions.

- **L'acte 3 « manqué » de 2010** : Sarkozy / Fillon
  - remplacement des conseillers généraux et des conseillers régionaux par des conseillers territoriaux (disposition abrogée en 2013)
  - refonte de l'intercommunalité : création des Métropoles 1ère manière et mise en place de Schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI).

- **L'acte 3 : 2013 / 2015** : Hollande / Ayrault / Valls.

Pourquoi un « acte 3 » ?

- L'origine :

Engagement n°54 du candidat F. Hollande en 2012 : *« j'engagerai une nouvelle étape de la décentralisation en associant les élus locaux »*

- **Etats généraux de la Démocratie territoriale** organisés par le Sénat le 5 octobre 2012 : annonce par F. Hollande d'un « Acte 3 » de la Décentralisation, avec pour objectif de « renforcer l'efficacité de la puissance publique, améliorer la qualité du SP, en s'appuyant sur les CT et en clarifiant l'exercice de leurs compétences ».
- **<u>Vœux de F. Hollande aux français le 31 décembre 2013</u>** : lien affirmé entre économies budgétaires et réforme territoriale.

- les objectifs affichés :

* améliorer l'efficacité et l'efficience des politiques publiques territoriales en clarifiant les compétences entre les différents niveaux de collectivités (simplifier le « millefeuilles territorial »)
* faire des économies
* renforcer l'échelon régional, en donnant aux régions une taille critique (européenne) pour affronter la compétition économique.

- **le contexte :**
  - réduction des déficits publics
  - contribution des collectivités à hauteur de 11 milliards € au « pacte de responsabilité »

Un « acte 3 » en 4 lois …

► la loi organique du 17 mai 2013.
- elle abroge le conseiller territorial instauré par la loi du 16/12/2010,
- elle transforme le Conseil général en Conseil départemental, et modifie le mode de scrutin pour les élections des conseillers départementaux (ex conseiller généraux),
- elle prévoit l'élection au Suffrage universel direct des conseillers communautaires (Communes > 1000 hbts).

► la loi du 27 janvier 2014, « de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles » **MAPTAM :**
- elle « recrée » les Métropoles,
- elle transfère quelques compétences supplémentaires aux régions (gestion des fonds européens).

► la loi du 16 janvier 2015 « relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral » :
- elle réduit le nombre de Régions de 22 à 13 (pour la France métropolitaine), les 4 Régions d'outre-mer ne sont pas modifiées,
- elle reporte les élections régionales à fin 2015.

► la loi du 7 août 2015 « portant nouvelle organisation territoriale de la République » : **(NOTRe) :**
- elle supprime la clause de compétences générale des départements et des régions,
- elle renforce les compétences des Régions, souvent au détriment des départements,
- elle relève le seuil des intercommunalités et renforce leurs attributions.

L'INTERCOMMUNALITE REMANIEE

A/ Les seuils

B/ L'élargissement des compétences

C/ La refonte des SDCI (schémas départementaux de coopération intercommunale)

D/ Les services communs EPCI – Communes – Etablissements publics

E/ Les centres communaux et intercommunaux d'action sociale (CCAS et CIAS)

F/ les syndicats mixtes en charge de la gestion des milieux aquatiques et de l'aménagement d'un bassin

A/ Les seuils

⇨ *Principe* :

Le seuil démographique de constitution d'un EPCI est porté de 5 000 à 15 000 habitants.

⇨ *Dérogations* pour les EPCI existants et les projets d'EPCI :

Le seuil peut être pondéré, sans toutefois pouvoir être < 5 000 habitants :
- lorsque la densité démographique est < à la ½ de la densité démographique moyenne des départements (soit 51,7 hab./km^2), au sein d'un département dont la densité démographique est < à cette densité moyenne
- lorsque la densité démographique est inférieure de 30 % à la densité nationale (soit 31 hab./km^2),
- lorsque l'EPCI comprend une ½ de communes situées dans une zone de montagne ou regroupant toutes les communes composant un territoire insulaire,
- lorsque l'EPCI a déjà fusionné entre le 01/01/2012 et le 08/08/2015 et qu'il atteint le seuil de 12 000 habitants.

B/ L'élargissement des compétences

Rappel - Que sont les EPCI ?
Depuis l'adoption de la réforme territoriale du 16 décembre 2010 et de la loi du 27 janvier 2014 dite MAPTAM, sont des EPCI (art. L5210-1-1 du CGCT) :

- les syndicats de communes (créés par la loi du 22 mars 1890) ;
- les communautés de communes (créées par la loi du 6 février 1992) ;
- les communautés urbaines (créées par la loi du 31 décembre 1966) ;
- les communautés d'agglomération (créées par la loi du 12 juillet 1999) ;
- les syndicats d'agglomération nouvelle (créés par la loi du 13 juillet 1983) ;
- les métropoles (créées par la loi du 16 décembre 2010 et modifiées par la loi du 27 janvier 2014).

Définitions (du plus intégré au moins intégré)
❶ La métropole (art. L5217-1 CGCT)

La loi MAPTAM a :

- créé **les métropoles du Grand Paris et d'Aix-Marseille-Provence**,

- **consolidé les métropoles de la loi de 2010**, complétant leur statut par plus d'intégration au sein des **EPCI**.

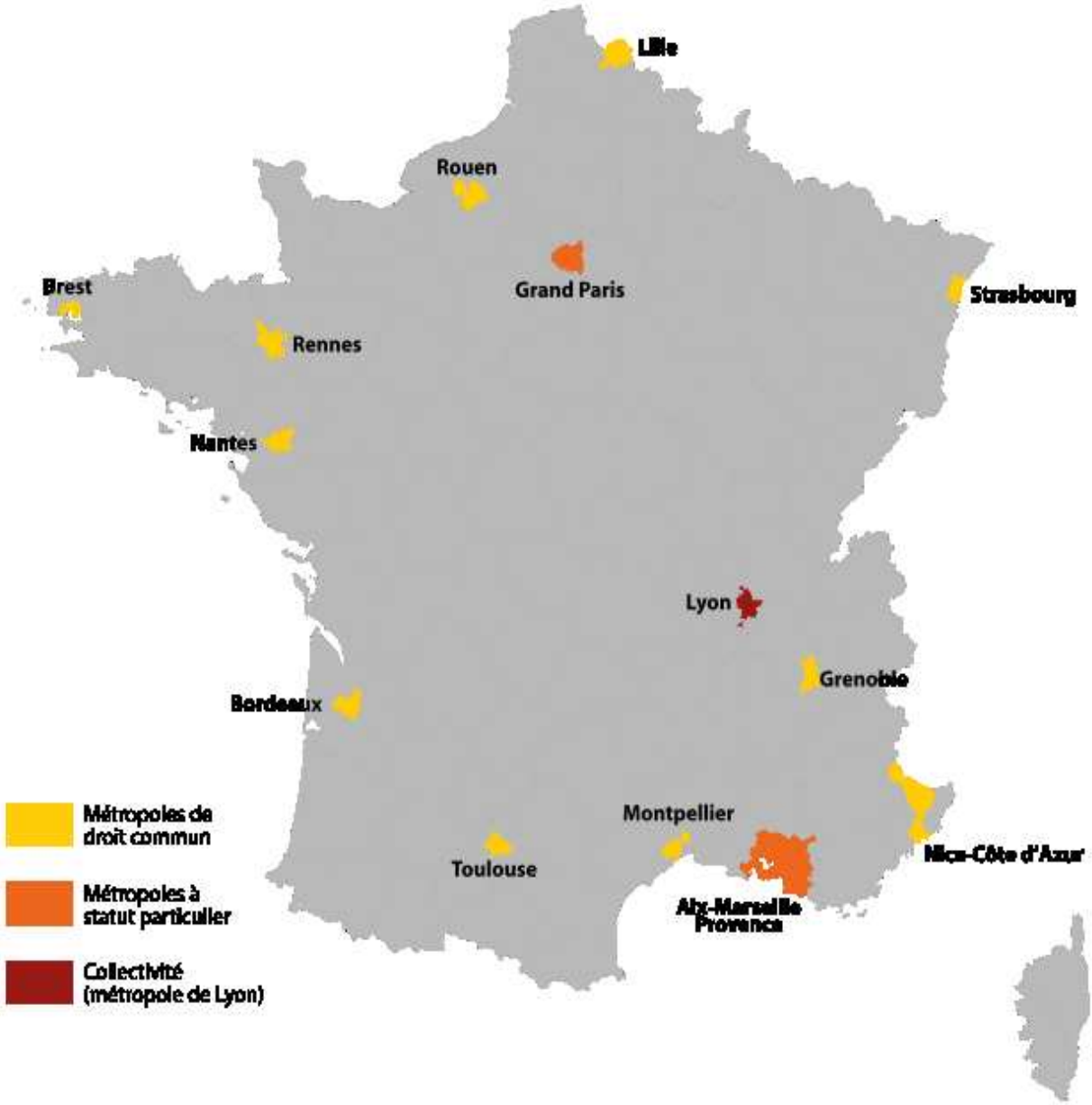
Au 1er janvier 2015, dix métropoles que l'on pourrait qualifier « de droit commun du type loi 2014 » s'ajoutent à celle de Nice créée précédemment : Bordeaux, Brest, Grenoble, Lille, Montpellier, Nantes, Nice, Rennes, Rouen, Strasbourg et Toulouse.

Il s'agit d'EPCI à fiscalité propre qui formaient un ensemble de plus de 400 000 habitants dans une aire urbaine de plus de 650 000 habitants.

Si leurs élus le souhaitent (2/3 des CM représentant plus de l½ population), peuvent devenir des métropoles :

- les EPCI à fiscalité propre qui forment un ensemble de plus de 400 000 habitants et dans le périmètre desquels se trouve le chef-lieu de région,
- les EPCI centres d'une zone d'emplois de plus de 400 000 habitants et qui exercent en lieu et place des communes certaines compétences

- **<u>La Carte des métropoles</u>**



Compétences renforcées, **de plein droit** :

- développement et aménagement économique, social et culturel ;
- aménagement de l'espace métropolitain ; politique locale de l'habitat ;
- politique de la ville ;
- gestion des services d'intérêt collectif (eau et assainissement, cimetières et sites cinéraires d'intérêt métropolitain, crématoriums, abattoirs, services d'incendie et de secours)

- protection et mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie (gestion des déchets ménagers, lutte contre la pollution de l'air et nuisances sonores, etc…).

Par délégation de l'État :

- compétences en matière d'habitat (exercice de la responsabilité de la garantie du droit au logement opposable ; gestion de l'hébergement d'urgence).

Par convention (transfert ou délégation) :

- **compétences relevant du Département**
  A défaut de convention au 01/01/2017 sur au moins 3 des groupes de compétences suivantes, la totalité sera transférée de plein droit à la métropole (sauf compétences relatives aux collèges) :
- aides au titre du fonds de solidarité pour le logement,
- action sociale,
- programme départemental d'insertion,
- aides aux jeunes en difficulté,
- prévention spécialisée auprès des jeunes et des familles,
- personnes âgées et action sociale,
- tourisme
- construction, reconstruction, aménagement, entretien et fonctionnement des collèges
- la gestion des routes départementales (cette compétence fait obligatoirement l'objet d'une convention ; elle est transférée de plein droit à la métropole au plus tard au 01/01/2017).

❷ **La communauté urbaine** (art. L5215-1 CGCT) est **EPCI** regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave qui forment, à la date de sa création, un ensemble de plus de 250 000 habitants.

Les agglomérations anciennes capitales régionales (Amiens, Besançon, Caen, Châlons-en-Champagne, Clermont-Ferrand, Limoges, Metz, Montpellier, Poitiers) pourront opter pour le régime de la communauté urbaine, même si elles n'atteignent pas les seuils démographiques exigés par la loi.

Compétences obligatoires :

- aménagement et développement économique, social et culturel de l'espace communautaire ;
- équilibre social de l'habitat ;
- politique de la ville ;
- protection et mise en valeur de l'environnement ;
- politique du cadre de vie ;
- gestion des services d'intérêt collectif.

La loi NOTRe a complété l'article L5215-1-1° comme suit : "*Le seuil de population fixé au premier alinéa ne s'applique pas lorsque l'EPCI comprend une commune ayant perdu la qualité de chef-lieu de région, qu'il exerce l'intégralité des compétences obligatoires des communautés urbaines mentionnées à l'article L. 5215-20 et que ses communes membres délibèrent dans les conditions de majorité prévues au premier alinéa du II de l'article L. 5211-5 avant le 1er janvier 2020*".

Une disposition législative permet donc de déroger temporairement au seuil de population. Une telle perspective permettrait de conforter Limoges-Métropole en tant que

second EPCI dans la nouvelle région APCL. Cette évolution s'accompagnerait alors d'une majoration des concours de l'Etat, sous réserve :

- de la prise de compétences supplémentaires,
- de l'aboutissement de la transformation fin 2019,
- de l'accord des communes membres à la majorité qualifiée, soit 2/3 des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la ½ de la population totale de celles-ci ou l'inverse.

❸ **La communauté d'agglomération** (art. L5216-5 CGCT) est un EPCI qui doit former, lors de sa création, un ensemble de plus de 50 000 habitants, autour d'une ou plusieurs communes centres de 15 000 habitants.

Pas de seuil :

- lorsque la CA comprend le chef-lieu du département ou la commune la plus importante du département,
- ou, depuis la loi NOTRe, lorsque la commune la plus peuplée est la commune centre appartenant à une unité urbaine de plus de 15 000 habitants.

Compétences obligatoires :

- aménagement de l'espace, développement économique, équilibre social de l'habitat, et politique de la ville

Depuis la loi NOTRe :

- politique locale du commerce

- promotion du tourisme

- gestion des aires d'accueil des gens du voyage

- collecte et traitement des OM

- gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (au 01/01/2018)

- eau et assainissement (au 01/01/2020)

Compétences optionnelles (trois à choisir parmi) :

- voirie,

- assainissement,

- eau,

- cadre de vie,

- équipements culturels et sportifs,

- action sociale.

Elle peut en outre exercer des compétences que les communes lui transfèrent. Le conseil de communauté peut aussi définir des compétences qui sont "d'intérêt communautaire", afin d'élargir le champ d'intervention de la communauté.

❶ **La communauté de communes** (art. L5214-1 CGCT) est un **EPIC** créé par la loi du 6 février 1992 qui associe des communes au sein d'un espace de solidarité en vue d'élaborer un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace, formant un ensemble d'au moins 15 000 habitants.

La communauté de communes regroupe plusieurs communes sur un territoire d'un seul tenant et sans enclave.

Compétences obligatoires :

- aménagement de l'espace,
- développement économique (suppression de l'intérêt communautaire des ZAE), politique locale du commerce, promotion du tourisme (création d'OT)
- aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage,
- collecte et traitement des OM
- gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (au 01/01/2018)
- eau et assainissement (au 01/01/2020)

Compétences optionnelles (trois à choisir parmi les 9 groupes suivants) :

- Protection et mise en valeur de l'environnement,
- Politique du logement et du cadre de vie ;
- En matière de politique de la ville : élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ; animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ; programmes d'actions définis dans le contrat de ville
- Création, aménagement et entretien de la voirie ;
- Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire d'intérêt communautaire ;
- Action sociale d'intérêt communautaire (lorsque la CC exerce cette compétence, elle peut en confier la responsabilité, pour tout ou partie, à un CIAS)
- Eau et assainissement (jusqu'au 01/01/2020)
- Création et gestion de maisons de services au public (à compter du 01/01/2017)

Si les territoires ne modifient pas les statuts dans les délais fixés, le Préfet peut les modifier dans les 6 mois (article L5211-17 du CGCT). Un exercice de plein droit des compétences sera appliqué.

Légende :

- Compétence obligatoire
- Compétence optionnelle

Dans les CA et CC existant à la date de publication de la loi NOTRe

01/01/2017

- Nouvelle compétence économique
- Déchets (collecte et traitement)
- Aires d'accueil des gens du voyage
- Maisons de service au public

01/01/2018

- GEMAPI**
- Eau (uniquement pour les CC)*
- Assainissement

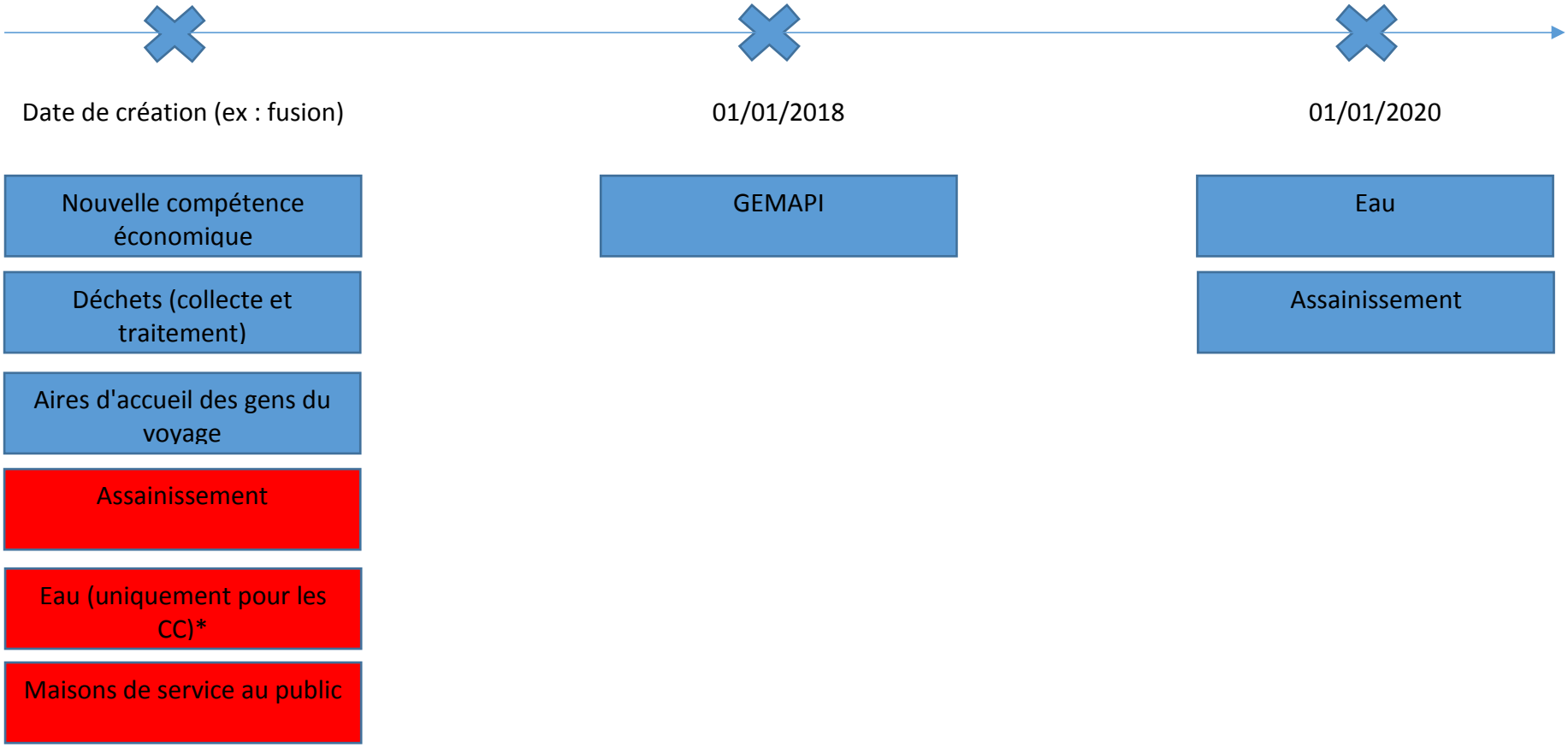
01/01/2020

- Eau
- Assainissement

*déjà une compétence optionnelle dans les CA

**GEMAPI : Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations

Dans les CA et CC créés après la date de publication de la loi NOTRe



*déjà une compétence optionnelle dans les CA

❺ Le syndicat de communes (art. L5212-1 et suivants du CGCT)

Il est créé pour une durée déterminée, ou sans limitation de durée, ou pour une opération déterminée. Les œuvres ou services du syndicat doivent présenter un intérêt pour toutes les communes qui le constituent.

On le rencontre souvent dans les domaines de la production et distribution d'eau, de l'électrification, de la gestion scolaire, du ramassage scolaire, de l'assainissement ou de la gestion des ordures ménagères.

Un syndicat intercommunal peut être :

- **à vocation unique (SIVU)**, donc limité à une œuvre ou un service d'intérêt intercommunal ;
- **à vocation multiple (SIVOM)**, et comprenant plusieurs vocations ;
- **à la carte**, si une commune peut adhérer pour une partie seulement des compétences du syndicat.

Ces syndicats sont sans fiscalité propre et dépendent des contributions des communes membres.

❻ Le syndicat d'agglomération nouvelle (SAN)

Ce sont des organismes de coopération intercommunale à fiscalité propre mis en place pour organiser les villes nouvelles. Ils regroupent les communes comprises dans le périmètre des villes nouvelles, dont les premières furent créées dans les années 1970.

Les SAN exercent les compétences déterminées par la loi en lieu et place des communes. Ces compétences sont définies par les articles L5333-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.

Le statut d'agglomération nouvelle a un caractère temporaire. Lorsque les opérations de construction et d'aménagement sont terminées, un décret en Conseil d'État détermine la date d'achèvement. La structure de gestion (SAN) se transforme alors en communauté d'agglomération régie par les articles L5216-1s. C'est donc fort logiquement que la loi NOTRe supprime la catégorie des syndicats d'agglomération nouvelle à compter du 1er janvier 2017.

C/ La refonte des SDCI

La loi prévoit une couverture intégrale du territoire par des EPCI à fiscalité propre et la suppression des enclaves et discontinuité territoriales. Les SDCI, élaborés par le Préfet et présentés en CDCI doivent rationaliser les périmètres des EPCI et des syndicats existants, par :

- la création, la transformation ou la fusion d'EPCI à fiscalité propre, ainsi que la modification de leur périmètre,
- la suppression, la transformation ou la fusion de syndicats de communes ou de syndicats mixtes.

Calendrier :

La publication des schémas doit intervenir avant le 31 mars 2016. Leur mise en œuvre doit s'achever avant le 31 décembre 2016. Le préfet dispose d'un délai courant depuis la publication du schéma jusqu'au 15 juin 2016 pour définir par arrêté les projets de modification de périmètre, de création ou de fusion d'EPCI. Il peut même définir un projet de périmètre qui ne figure pas dans le schéma.

La mise en œuvre des schémas…

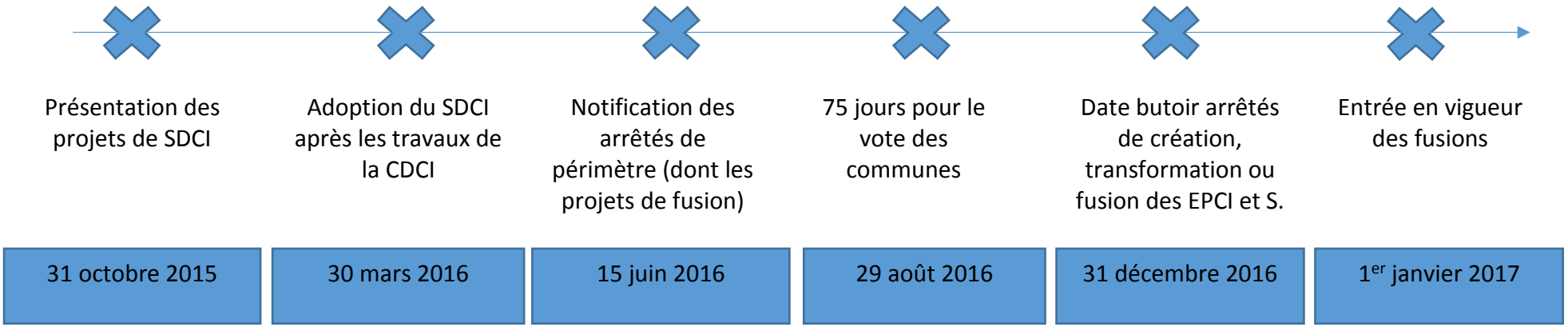
…commence de façon concertée :
Le projet doit recueillir l'accord de la majorité qualifiée des conseils municipaux des communes intéressées, ou des organes délibérants des EPCI concernés, exprimé par une délibération qui doit intervenir dans les 75 jours qui suivent l'arrêté de périmètre du Préfet, soit jusqu'au 31/08/2016.

…mais se révèle autoritaire :
Si pas de délibération, l'avis est réputé favorable.
Si pas d'accord, par décision motivée et après avis de la CDCI, le préfet peut maintenir ses propositions. 2 hypothèses :
- si le projet n'était pas dans le schéma, un avis favorable de la CDCI à la majorité simple est requis,
- si le projet était dans le schéma, un simple avis de la CDCI sera demandé (la CDCI peut amender le projet préfectoral à la majorité des 2/3).

Les communes membres disposent d'un délai de 6 mois à compter de la création de l'EPCI pour délibérer sur les transferts proposés.

Les arrêtés définitifs doivent intervenir avant le 31 décembre 2016, emportant selon les cas, retraits des communes des autres EPCI dont elles étaient membres qui ne sont pas intégralement intégrés dans le nouveau périmètre.

La mise en œuvre des SDCI



D/ Les services communs (art. L5211-4-2 CGCT)

La loi NOTRe élargit les possibilités de créer des services communs.

	Avant la loi NOTRe	Après la loi NOTRe
Qui	Entre un EPCI et une ou plusieurs de ses communes membres Entre un EPCI et un ou des EP dont il est membre, ou le CIAS qui lui est rattaché	Entre un EPCI et une ou plusieurs de ses communes membres, et un ou des EP rattachés à un ou plusieurs d'entre eux
Quelles compétences	·Gestion du personnel ·Gestion administrative et financière ·Informatique ·Expertise juridique ·Expertise fonctionnelle ·Instruction des décisions prises par les Maires au nom de la commune ou de l'Etat	Toutes missions fonctionnelles ou opérationnelles, en dehors des compétences transférées et des compétences exercées par les CDG

Les services communs sont gérés par l'EPCI à fiscalité propre. A titre dérogatoire, un service commun peut être géré par la commune choisie par l'organe délibérant de l'EPCI.

E/ Les centres communaux et intercommunaux d'action sociale (CCAS et CIAS)

Avant la loi NOTRe :
Un CCAS était institué de plein droit dans chaque commune.

Après la loi NOTRe :
Un seuil de 1 500 habitants rend la création du CCAS obligatoire. En dessous, la création est facultative. Les CCAS existants peuvent être dissous par délibération du Conseil municipal ; c'est la commune qui reprend directement ses attributions ou le CIAS.
Un EPCI à fiscalité propre peut créer un CIAS à titre facultatif dès lors qu'il est compétent en matière d'action sociale d'intérêt communautaire. Les compétences correspondantes des CCAS des communes membres lui sont alors transférées de plein droit.
Le CIAS peut également exercer des compétences des CCAS situées en dehors du champ de l'action sociale d'intérêt communautaire, par délibérations concordantes de l'organe délibérant de l'EPCI et des CM des communes membres, sous condition de majorité qualifiée.
F/ les syndicats mixtes en charge de la gestion des milieux aquatiques et de l'aménagement d'un bassin (art L213.12 Code de l'environnement)

Afin de faciliter et d'anticiper l'exercice de cette nouvelle compétence à compter du 1er janvier 2018, les syndicats mixtes peuvent se transformer en :

- établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau
- établissement public territorial de bassin

à compter de la mise en œuvre de la compétence par les communes ou les EPCI.

L'ensemble des personnels est réputé relever de l'établissement public d'accueil dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les leurs.

Régions et Départements

Des Régions en nombre réduit :

13 au lieu de 22 en France métropolitaine

Des compétences renforcées pour les Régions

► **Suppression de la clause de compétence générale :** les Régions ne peuvent agir que dans le cadre des compétences conférées par la loi.

► Suppression de la possibilité pour les régions de contribuer au **financement des opérations d'intérêt général** des départements, des communes et de leurs groupements ainsi que des GIP (article 1er).

► **Attribution d'un pouvoir réglementaire** pour présenter 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 d'une, de plusieurs ou de l'ensemble des régions.

► Les grands domaines de compétences restent les mêmes : Economie, Aménagement et Formation, mais sont renforcés.

1/ La région est « chef de file » du développement économique : elle devient seule responsable des aides aux entreprises (création ou extension d'activités, à exception de l'immobilier, sauf convention avec les communes ou epci), elle élabore dès 2016 un SRDEII (ex SRDE), soutien et participe au pilotage des Pôles de compétitivité,

2/ Emploi et formation professionnelle. En plus de ses compétences en matière de formation et d'orientation professionnelles, elle participe à la coordination des acteurs du Service public de l'emploi

3/ Aménagement du territoire et environnement. En plus de ses compétences habituelles, la région sera chargée :

- de l'élaboration du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), d'ici 2019, comprenant par exemple les plans de lutte contre le réchauffement climatique et la pollution…
- du plan régional de prévention et de gestion des déchets (qui doit être élaboré avant le 07/02/2017).

Elle peut être chargée de tout ou partie des missions d'animation et de concertation dans le domaine de la gestion et de protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques.

Elle peut contribuer au financement des routes qui constituent des « itinéraires d'intérêt régional »

4/ Transports. La Région demeure autorité organisatrice des TER.

Elle obtient le transfert des **transports scolaires** (au 01/09/2017) et des transports non urbains de voyageurs (au 01/01/2017) jusqu'à présent compétences des Départements + gares routières (construction, aménagement, et exploitation)

5/ Éducation.

- LYCEES : La Région continuera à assurer la construction des lycées, leur entretien, à organiser l'accueil, l'hébergement, la restauration des lycéens.

- Enseignement supérieur : participer au financement des établissements d'enseignement supérieur + élaboration d'un Schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation.

6/ Les compétences **culture, sport, tourisme, promotion des langues régionales et éducation populaire** sont partagées entre les communes, les départements, les régions et les collectivités à statut particulier.

Les Régions se voient transférer les CREPS : qui deviennent des EPL de formation dans les domaines du sport, de la jeunesse et de l'Education populaire : construction, entretien, fonctionnement, maintenance, accueil, hébergement + transfert de propriété de l'immobilier transfert de personnels.

Mais avec des moyens qui vont diminuer :

► Du fait de la baisse continue des dotations de l'Etat jusqu'en 2017 : conséquence des 11 milliards € de « contribution » des collectivités locales au « Pacte de responsabilité »

►Sans retrouver des marges d'autonomie fiscale.

Quelques comparaisons européennes

16 Landers en Allemagne : 5 M hbts en moyenne
(avec de très gros budgets : 61 Mds € Rhénanie du Nord Westphalie, 50 Mds Bavière, 42 Mds € Bade Wurtemberg)

20 Régions en Italie : 3 M hbts en moyenne
(Budget de 23 Mds € en Lombardie, 18 Mds en Sicile)

17 Communautés autonomes en Espagne :
2,7 M hbts en moyenne
(23 Mds € de budget en Catalogne ou en Andalousie, 17 Mds à Madrid)

22 Régions puis 13 en France métropolitaine :
3 M hbts en moyenne avant 2016
5 M hbts en moyenne aujourd'hui
Des budgets faibles : 4,4 Mds € pour IDF,
2,4 Mds pour ALPC 2,8 Mds € Pour Rhône Alpes,

Le Département rescapé !

► **Perte de la compétence générale :** spécialisation des compétences (depuis le 09/08/2015).

► **Maintien des compétences essentielles : le département est « chef de file » en matière d'action sociale, d'autonomie des personnes et de solidarité des territoires**

- Promotion des solidarités : Action sociale (enfance, personnes âgées, RSA, personnes handicapées)
- Promotion de la cohésion territoriale : Aide aux communes et intercos (réalisation de projets), élaboration (avec l'Etat) du schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services : maisons de service au public,…
- Education : construction, entretien et équipement des collèges, gestion des personnels TOS
- Aménagement : Gestion de la voirie départementale,
- Sécurité : SDIS,…
- Culture, sport, tourisme, promotion des langues régionales et éducation populaire : BDP, Archives départementales, Musées départementaux,…etc,….

► **Perte de la compétence Transports :** transport routier non urbain de voyageurs (réguliers ou à la demande), transport scolaire, gares routières,…

► **Perte de compétences sur d'autres volets :** l'aide aux entreprises (mais exceptions,….), la gestion des déchets.

► Perte de certaines compétences, sur le territoire des Métropoles, par transfert ou délégation (par convention ou en l'absence de convention, de plein droit au 1er janvier 2017) : FSL, action sociale, PDI, aide aux jeunes en difficulté, personnes âgées, tourisme. Pour les routes départementales, une convention indique si la compétence est transférée à la Métropole ou si elle reste au Département, mais en précisant les modalités d'exercice

► Disparition en tant que collectivité sur certains territoires : Métropole de Lyon (1er janvier 2015).

► Fusion avec la Région : Corse (au 1er janvier 2018 : art 30 de la Loi NOTRe), Martinique et Guyane depuis le 16/12/2015 (loi du 27/07/2011).

Une réforme qui concerne aussi les services de l'Etat :

Les Services régionaux déconcentrés de l'Etat sont réorganisés
(C'est la « REATE » n°2, après celle de 2009)

► Une seule préfecture de Région dans chaque nouvelle Région, un seul SGAR

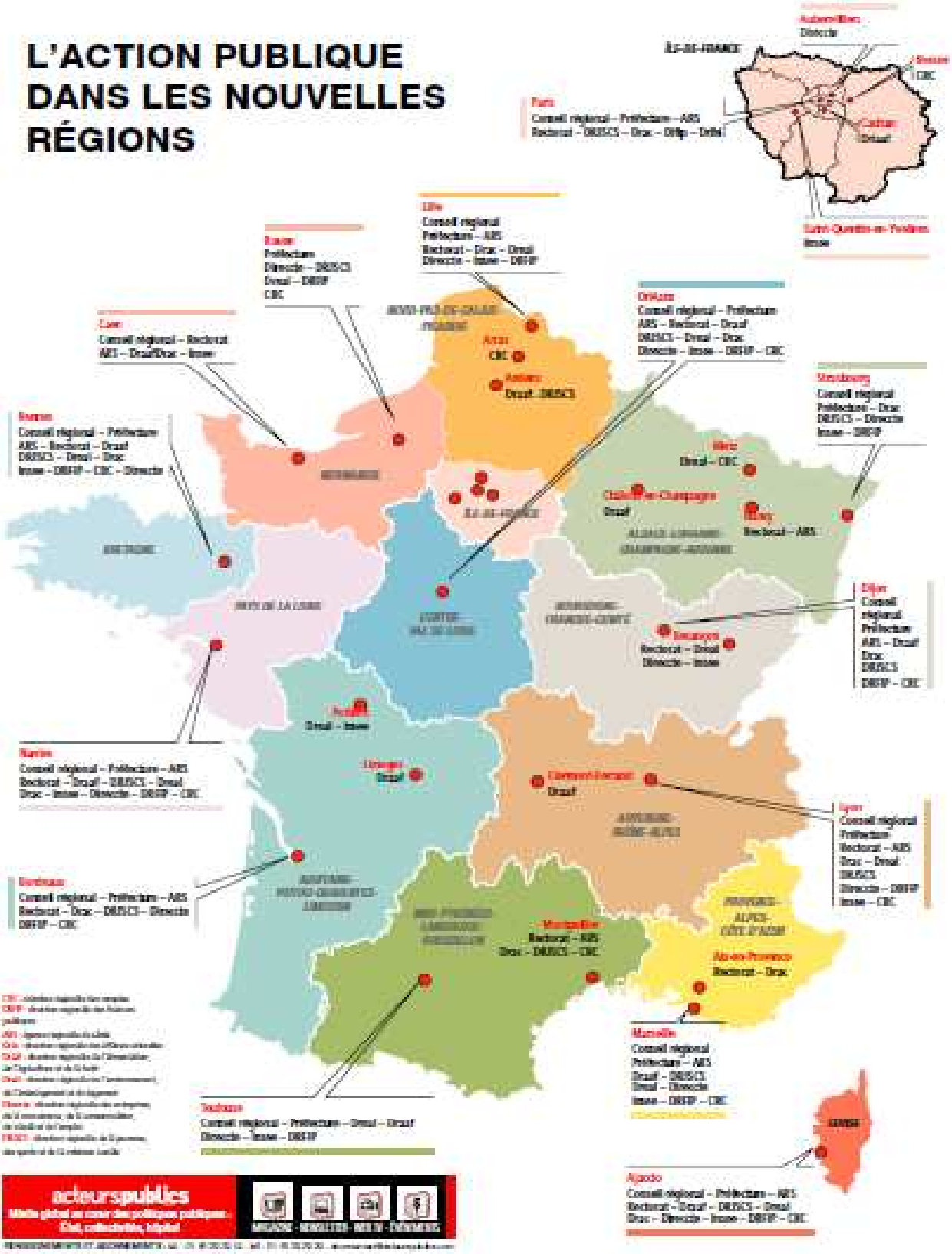
► Des Directions régionales uniques dans chaque nouvelle Région : DIRECCTE, DRAAF, DRFIP, ARS, DRAC, DREAL, DRJSCS.

► Une exception pour les Rectorats qui demeurent en place, mais il est créé des Régions académiques.

► Leur localisation en ALPC :
- Limoges : DRAAF
- Poitiers : DREAL (+ INSEE)
- Bordeaux : pour toutes les autres

► Les services départementaux de l'Etat demeurent en place : Préfectures, DDT, DDCSPP, Inspections académiques,…

L'ACTION PUBLIQUE DANS LES NOUVELLES RÉGIONS



Quelles conséquences pour les agents territoriaux ?

Les dispositions de la loi NOTRe intéressant les personnels **des Communes et des intercos**

A/ En cas de transfert de compétences vers une structure intercommunale

B/ En cas de restitution par un EPCI aux communes de compétences transférées

C/ En cas de création de services communs

D/ En cas de transfert de services d'un CCAS vers un CIAS

E/ Après refonte de la carte intercommunale

Les garanties (art L 5111-7 du CGCT)

En cas de regroupement de régions, création, modification de périmètre, fusion d'un EPCI, retrait d'une commune d'un EPCI, de syndicats de communes ou de syndicats mixtes, dissolution de ces derniers et répartition des agents concernés entre les communes, création d'une commune nouvelle regroupant toutes les communes membres d'un ou plusieurs EPCI ou tout autre changement prévu par la Veme partie du CGCT**, les agents ont la garantie de conserver :**

- leur régime indemnitaire individuel,
- leurs avantages acquis en application de l'article 111 de la loi n°84-53 (13eme mois)
- le versement d'une indemnité de mobilité, sous réserve d'une délibération de la collectivité ou de l'établissement d'accueil, selon les conditions définies par les décrets n° 2015-933 et 2015-934 du 30/07/2015.
- leur protection sociale complémentaire.

A/ En cas de transfert de compétences vers une structure intercommunale (article L 5211-4-1 CGCT)

Avant la loi NOTRe

⇨ Si l'agent exerce la totalité de ses fonctions dans un service ou une partie de service transféré, il est automatiquement transféré à l'EPCI par décision conjointe de la commune et de l'établissement

⇨ Si l'agent exerce ses fonctions pour partie seulement dans un service ou une partie de service transféré, un transfert à l'EPCI peut lui être proposé. S'il refuse, il est mis à disposition de plein droit et sans limitation de durée, à titre individuel, et pour la partie de ses fonctions relevant du service ou de la partie de service transféré, au président de l'organe délibérant de l'EPCI et placé sous son autorité fonctionnelle.

Après la loi NOTRe

La décision de transfert automatique doit être accompagnée d'une fiche d'impact décrivant les effets du transfert sur l'organisation et les conditions de travail, ainsi que sur la rémunération et les droits acquis des fonctionnaires et contractuels concernés. La fiche d'impact et les accords conclus préalablement à la décision sont annexés à celle-ci. La décision de transfert et ses annexes sont soumises à l'avis préalable des comités techniques compétents.

B/ En cas de restitution par un EPCI aux communes de compétences transférées (article L5211-4-1 CGCT)

	Hypothèses	**Solutions**
1	Fonctionnaires et contractuels ayant été automatiquement transférés par les communes à l'EPCI, parce qu'ils remplissaient en totalité leurs fonctions dans un service transféré	Une convention entre l'EPCI et ses communes membres répartit les personnels. Cette convention est soumise pour avis aux CT placés auprès de l'EPCI et des communes. Elle est notifiée aux fonctionnaires concernés après avis des CAP compétentes, et pour les contractuels, après avis des commissions consultatives paritaires lorsque celles-ci seront mises en œuvre. A défaut d'accord dans un délai de 3 mois à compter de la restitution des compétences, le préfet arrête cette répartition. Les agents conservent leurs conditions de statut et d'emploi.
2	Fonctionnaires et contractuels directement recrutés par l'EPCI qui sont chargés de la mise en œuvre de la compétence restituée	
3	Fonctionnaires et contractuels ayant opté pour leur transfert à l'EPCI pour la partie de fonctions relevant du service ou de la partie de service transféré à l'EPCI et qui sont chargés de la mise en œuvre de la compétence restituée	Les intéressés doivent recevoir, au sein de l'EPCI, une affectation correspondant à leur grade ou à leur niveau de responsabilité.
4	Fonctionnaires et contractuels ayant été de plein droit mis à disposition (MAD) de l'EPCI après avoir refusé leur transfert et qui sont chargés, pour une partie de leurs fonctions, de la mise en œuvre de la compétence restituée	La restitution de la compétence entraîne de plein droit la fin de leur MAD. Les agents sont réaffectés dans leur administration d'origine aux fonctions qu'ils exerçaient précédemment. A défaut, ils reçoivent une affectation sur un emploi que leur grade leur donne vocation à occuper pour le fonctionnaire, ou sur un poste de même niveau de responsabilité pour les contractuels. Cette décision d'affectation doit être soumise à l'avis de la CAP ou commission consultative paritaire.

C/ En cas de création de services communs (article L5211-4-2 CGCT)

Cadre préexistant :

Les services communs sont gérés par l'EPCI à fiscalité propre. A titre dérogatoire, un service commun peut être géré par la commune choisie par l'organe délibérant de l'établissement public.

Les fonctionnaires et agents non titulaires qui remplissent en totalité leurs fonctions dans un service ou une partie de service mis en commun sont transférés de plein droit, après avis, selon le cas, de la CAP ou de la commission consultative paritaire compétente, à l'EPCI à fiscalité propre ou à la commune chargée du service commun.

Apport de la loi NOTRe :

Les fonctionnaires et agents non titulaires qui remplissent en partie leurs fonctions dans un service ou une partie de service mis en commun sont de plein droit mis à disposition, sans limitation de durée, à titre individuel, de l'EPCI à fiscalité propre ou de la commune chargé du service commun pour le temps de travail consacré au service commun.

D/ En cas de transfert de services d'un CCAS vers un CIAS (article L123-4-1 Code de l'Action sociale et des familles)

Lorsqu'il est compétent en matière d'action sociale d'intérêt communautaire, un EPCI peut créer un CIAS. Les compétences relevant de l'action sociale d'intérêt communautaire de l'EPCI et des CCAS des communes membres lui sont alors transférées de plein droit.

Tout ou partie des compétences des CCAS des communes membres qui ne relèvent pas de l'action sociale d'intérêt communautaire peuvent être transférées au CIAS. Ce transfert est décidé par délibérations concordantes de l'organe délibérant de l'EPCI et des conseils municipaux, dans les conditions de majorité qualifiée requises pour la création de l'EPCI.

Le transfert au CIAS de l'ensemble des compétences exercées par un CCAS d'une commune membre entraîne la dissolution de plein droit du CCAS.

Le service ou la partie de service des CCAS des communes membres de l'EPCI chargé de la mise en œuvre des attributions d'action sociale d'intérêt communautaire sont transférés au CIAS. Ce transfert s'effectue dans les conditions prévues au I de l'article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales (cf A/)

E/ En cas de refonte de la carte intercommunale (modification de périmètre, dissolution, fusion)

La loi NOTRe règle le sort des agents ayant été de plein droit mis à disposition (MAD) de l'EPCI sans limitation de durée après avoir refusé leur transfert.

N°	Hypothèses	Solutions
1	Retrait d'une commune d'un EPCI ou d'un syndicat, et transfert d'une compétence à un autre EPCI ou syndicat	Les agents qui étaient mis à disposition et qui participent à l'exercice de la compétence transférée sont mis à disposition de l'EPCI ou du syndicat qui va exercer la compétence.
2	Retrait de plusieurs communes d'un EPCI, d'un syndicat de communes ou d'un syndicat mixte	L'arrêté de modification du périmètre peut prévoir le principe de la répartition des agents de l'EPCI ou du syndicat entre celui-ci, d'une part, et les EPCI et syndicats mixtes que rejoignent ces communes, d'autre part. La convention qui acte cette répartition doit être prise au plus tard 1 mois avant le retrait, après avis des CT concernés. A défaut d'accord, le ou les préfets fixeront les modalités de répartition par arrêté.
3	Dissolution d'un EPCI ou d'un syndicat	Les agents sont répartis entre les communes, les syndicats et les EPCI qui reprennent les compétences exercées par l'organisme dissout. La convention qui acte cette répartition doit être prise au plus tard 1 mois avant la dissolution, après avis des CT concernés. A défaut d'accord, le ou les préfets fixeront les modalités de répartition par arrêté.
4	Fusion d'EPCI ou de syndicats de communes ou syndicats mixtes	L'ensemble des personnels des EPCI fusionnés est réputé relever de l'établissement public issu de la fusion dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les siennes. Les agents conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable ainsi que, à titre individuel, les avantages acquis en application du troisième alinéa de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

Conclusion :

La refonte de la carte intercommunale peut être source d'avancées pour les agents, comme le décloisonnement des services, un gain en professionnalisation sur certains métiers, ou le développement d'une nouvelle culture autour du « travailler ensemble ».

Toutefois, les difficultés issues de ces restructurations sont multiples. Les obstacles portent principalement sur :

- l'inquiétude des équipes (possible réduction du spectre d'activités professionnelles lors de transferts vers des structures plus importantes)
- l'attachement à la collectivité d'origine,
- l'absence de culture commune,
- la coexistence d'une double autorité, en cas de mise à disposition partielle
- la coexistence de procédures différentes
- le besoin d'affinités relationnelles.

Par ailleurs, aucune disposition du CGCT ne fait état du maintien pour les agents des règles relatives au temps de travail : horaires, durée du travail, régime RTT, jours de congés supplémentaires, autorisations spéciales d'absences (mariage, pacs, enterrement d'un proche, déménagement, etc…) ou modalités de gestion du compte épargne temps. Or, les collectivités et établissements ont souvent des règlements différents.

Dans la pratique, les transferts de personnel, la constitution de services communs, les mises à disposition de services, et les fusions, à plus forte raison, aboutissent à **faire coexister autant de régimes de temps de travail que de collectivités ayant transféré** ou mis à disposition du personnel.

La qualité du dialogue social est donc essentielle. La présence de syndicats disposant d'une large assise permet d'offrir aux agents un maximum de garanties en termes de discussions et peut aboutir à la mise en œuvre de pratiques managériales d'accompagnement visant à favoriser l'implication et l'intégration des agents. La loi ne peut pas tout régler.

Les agents des Départements

- Les compétences « prévention et gestion des déchets » (2015) et « transports » (2017) sont transférées à la Région.

- La date et les modalités du transfert des services ou partie de services du Département vers la Région, font l'objet d'une convention, prise après avis des CT concernés (Dépt et Région).

- A la date du transfert définitif des services ou partie de services, les agents (fonctionnaires et contractuels de droit public) des départements exerçant leur fonction dans un service ou une partie de service concerné sont « affectés de plein droit » à la Région.

- Les agents contractuels de droit public conservent à titre individuel le bénéfice des stipulations de leur contrat. Les services accomplis au Dept, sont assimilés à des services accomplis à la Région.

- Dans les 9 mois après le transfert définitif des services, la Région doit définir le régime indemnitaire (RI) applicable aux agents nouvellement recrutés. Dans l'attente, ils bénéficient du RI applicable à l'emploi auquel ils sont affectés.

-

Les agents des nouvelles Régions

- Depuis le 1er janvier 2016, les agents (fonctionnaires et contractuels) relèvent de la Région issue du regroupement, « dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les leurs ».

- Les CT compétents « sont consultés sur les conséquences du regroupement pour les personnels ».

- Avant le 1er janvier 2018, la nouvelle Région doit avoir délibéré « sur le RI et les conditions d'emploi qui s'appliqueront à l'ensemble des personnels au plus tard le 1er janvier 2013 ».

- Dans l'attente de cette délibération, les agents nouvellement recrutés bénéficient du RI et des conditions d'emploi applicables à l'emploi auxquels ils sont affectés.

- Les agents contractuels de droit public conservent à titre individuel le bénéfice des stipulations de leur contrat. Les services accomplis dans la Région regroupée sont assimilés à des services accomplis à la Région issue du regroupement.

Conclusion :

- **La création des nouvelles Régions peut être source d'opportunités** pour les agents : mobilité géographique choisie, mobilités professionnelles,… mais les choix opérés par la Collectivité en matière d'organisation peuvent limiter très fortement ces opportunités.

- **Les agents bénéficient des garanties de l'art L 5111-7** du CGCT **(cf. page 25)** :

  - Primes : conservation (s'ils y ont intérêt) du bénéfice du RI qui leur était applicable : ce qui risque de pérenniser des inégalités fortes.
  - Protection sociale complémentaire (si labellisation « l*es agents conservent s'ils y ont intérêt le bénéfice des participations qui leur étaient applicables* » ; Les « *conventions de participation sont exécutées jusqu'à leur terme* », sauf accord entre l'organisme et la collectivité pour mettre un terme à la convention afin de mettre en place un nouveau régime d'aide harmonisé.
  - L'indemnité de mobilité.
  - A titre individuel, les avantages collectivement acquis (compléments de rému) avant la loi du 26/01/1984 (art 111 de la loi de 1984))

- **Elle est aussi facteur de risques** :

  - Conditions d'emplois : aucune garantie concernant l'organisation du temps de travail, les conditions d'avancement, les œuvres sociales,….

  - L'harmonisation des droits (qui est obligatoire) ne s'opère pas forcément par le haut : on peut donc perdre des avantages

  - Aucune garantie sur la Localisation des emplois : rien n'empêche un employeur d'imposer une mobilité forcée à des agents par simple nécessité de service, *« l'autorité territoriale procède aux mouvements de fonctionnaires au sein de la collectivité ». Il y a* consultation de la CAP, si la mutation entraîne un changement de résidence adm ou de « modification de la situation de l'agent » (responsabilités, primes,…), mais l'agent muté est tenu de rejoindre son poste.

    Garanties du juge : motivation par l'intérêt du service.

  - Aucune garantie sur le Maintien des emplois :

La loi garantit l'emploi des fonctionnaires grâce au principe de séparation du grade et de l'emploi

Pour supprimer l'emploi d'un agent titulaire:

- la suppression nécessite une délibération (modification du tableau des effectifs) et un exposé des motifs tirés de l'intérêt du service et un avis du comité technique
- un autre emploi dans la collectivité doit être proposé à l'agent
- A défaut l'agent est maintenu en surnombre pendant 1 an

- Au terme de cette période, il est pris en charge par le Centre de gestion (ou CNFPT pour le A sup) sans limitation de durée, mais le coût de cette prise en charge est très élevé (200% du traitement bruts + cotisations sociales les deux premières années).
- Le licenciement intervient après refus de 3 offres d'emplois.
- Pendant toute cette période l'agent conserve son salaire, sans les primes.

Pour supprimer l'emploi d'un agent non titulaire sur un emploi permanent

La suppression nécessite également une délibération et un exposé des motifs tirés de l'intérêt du service.

Si l'agent est en CDI : la recherche d'un reclassement par la collectivité est obligatoire (Le Décret n° 2015-1912 du 29 décembre 2015 prévoit que les agents en CDI ou en CDD sur postes permanents ne peuvent être licenciés pour motif de suppression d'emploi que lorsque le reclassement interne de l'agent n'est pas possible sur un autre emploi).

Si l'agent est en CDD, absence d'obligation de reclassement

Pour obtenir le licenciement d'un agent en CDI, la collectivité doit apporter la preuve que celui-ci est motivée par une cause réelle et sérieuse ». Une collectivité n'a pas d'obligation de motivation du non renouvellement d'un CDD.

L'allocation chômage est versée par la collectivité sauf si celle-ci est affiliée au RAC.

Annexe :

Le cas particulier des emplois fonctionnels

L'article 114 de la Loi NOTRe prévoit des mesures transitoires.

Emplois fonctionnels des Régions :
Maintien en fonction jusqu'au 30/06/2016 au plus tard
- Maintien en fonction du DGS d'une région regroupée qui abrite le chef-lieu provisoire de la Région issue du regroupement. Les DGS des autres Régions sont maintenus comme DGA.
- Maintien en fonction des DGA de chacune des régions regroupées.

Garanties de rémunération
Après la nomination des « emplois fonctionnels » de la nouvelle Région, les « emplois fonctionnels » des régions regroupées, qui sont déchargés de leurs fonctions bénéficient de garanties de rémunération.

S'ils sont placés en surnombre au sein de la Région, ils bénéficient du maintien de leur rémunération, puis pendant la 1ère année de leur période de « prise en charge » par le CNFPT ou le CDG, ils conservent 50 % du RI correspondant à la fonction précédente.

Si le fonctionnaire concerné retrouve un emploi dans les 2 ans (avant le 01/01/2018), il bénéficie pendant un an, d'une indemnité différentielle lui permettant de conserver sa rémunération antérieure, puis pendant les 6 mois suivants d'une indemnité lui permettant de conserver son traitement antérieur augmenté de 50 % de son RI antérieur. L'indemnité est prise en charge par la Région.

Emplois fonctionnels des Communes et EPCI

► **En cas de fusion d'EPCI,** jusqu'à la date de la délib créant les emplois fonctionnels du nouvel EPCI (et au plus tard 6 mois après la fusion) :
- Le DGS de l'epci regroupant le plus grand nombre d'hbts est maintenu en fonction
- Les DGS des autres EPCI regroupés sont maintenus en tant que DGA
- Les DGA et DG des services techniques sont maintenus en tant que DGA.

► **En cas de fusion de communes au sein d'une commune nouvelle,** jusqu'à la date de la délib créant les emplois fonctionnels de la Commune nouvelle (et au plus tard 6 mois après la création de ces emplois) :
- Le DGS de l'ancienne commune regroupant le plus grand nombre d'hbts est maintenu en fonction
- Les DGS des autres anciennes communes fusionnées sont maintenus en tant que DGA
- Les DGA, DG des services techniques et Directeurs des services techniques sont maintenus en tant que DGA.

Les agents de l'Etat

CREPS (loi NOTRe) :
- Transfert des personnels en charge des missions d'entretien, de maintenance, d'accueil, d'hébergement.
- Mise à disposition des personnels à compter de la signature de la convention entre l'Etat et la Région, qui détermine le nb d'etp concernés
- Droit d'option ouvert au 1er janvier 2017 (pour 2 ans) entre l'intégration à la FPT ou le détachement sans limitation de durée.