

**Groupe de travail « périmètres »
Compte rendu de la réunion du 1^{er} avril 2015**

Elus présents

Michel BISSON – Sénart
Jacques CHAUSSAT – Aulnay-sous-Bois
Claude CAPILLON – Rosny-sous-Bois
Véronique COTE-MILLARD – Les Clayes-Sous-Bois
Jean-Paul DAVID – Nogent-sur-Marne
Alain DEGRASSAT – CA Vallée de la Marne
Jacques FAUBERT – Neuilly-sur-Marne
Olivier GUYON – Tremblay en France
Emmanuel LAMY – Saint-Germain-en-Laye

Daniel LAURENT - Villepinte
Valérie MAYER-BLIMONT – Plateau Briard
Jean-Paul MARTINERIE – Ca des Hauts de Bièvres
Jean-Marc NICOLLE – Région IDF
Robin REDA – CA Portes de l'Essonne
Patrick RENAUD – CA Roissy-Portes-de-France
Hugues RIBAUT – Andrésy, CA2RS
Igor SEMO – Saint-Maurice
Jean-François VIGIER – Bures-sur-Yvette

Excusés : Eric Cesari, Olivier Klein, Daniel Guiraud, François Pupponi.

Et des collaborateurs.

Objectifs du groupe de travail

- 1) Elaborer des propositions relatives au Schéma de Coopération Régional Intercommunal (SRCI) et de ses modalités d'élaboration et de mise en œuvre (dispositifs prévus aux articles 10 et 11 de la loi MAPTAM) ;
- 2) Imaginer les moyens d'atténuer tout effet-frontière entre la Métropole du Grand Paris et la grande couronne.

Objectif de la séance

- Poursuite de l'élaboration de propositions relatives au SRCI, suite à l'intervention d'experts sur les questions fiscales, juridiques et de personnel ;
- Réflexion sur les outils de coopération territoriale, illustrée par la présentation des premiers résultats d'une étude sur les coopérations souples de projet en Ile-de-France menée par Paris Métropole, l'APUR et l'IAU-IdF.

INTRODUCTION

Valérie Mayer-Blimont ouvre la séance en présentant l'organisation de l'après-midi. En 2014, Paris Métropole a entrepris un travail sur les conséquences de la loi MAPTAM sur la grande couronne francilienne. Ces réflexions ont conduit le Comité Syndical de Paris Métropole à adopter une résolution visant à sensibiliser le gouvernement et les parlementaires sur la nécessité d'aller vers une meilleure écoute des besoins des élus locaux, en soulignant le risque de la création d'une région à trois vitesses, qui pourrait résulter de l'application de la loi MAPTAM. Cette résolution proposait les modifications suivantes de la loi : l'application des dispositifs de droit commun sur les transferts de compétences, la demande d'un délai supplémentaire pour l'élaboration et la mise en œuvre du SRCI, et davantage d'encadrement sur les protocoles financiers et fiscaux dans le cadre des fusions à venir en ce qui concerne la mutualisation de la dette. A ce stade, on peut noter une absence de retour sur ces différents points, à l'exception de la question de l'application du droit commun sur les transferts de compétences (principes retenus en première lecture du projet de loi NOTRe).

1 – Quels enjeux pour les élus concernés par le Schéma Régional de Coopération Intercommunal (SRCI) ?

Jean-François Vigier présente le premier atelier en le situant au regard de la motion adoptée par Paris Métropole en décembre 2014.

- a) Interventions et échanges sur les questions juridiques et financières pour les collectivités concernées par le SRCI

Les interventions d'experts, en début de séance, avaient pour objectif d'informer les élus devant se projeter dans des fusions, dissolutions ou extensions d'intercommunalités, afin de nourrir ainsi le débat politique.

1. Intervention de **Floriane Boulay, de l'ADCF** sur les questions de transferts de compétences (cf. présentation) ;
2. Intervention de **Jeanne Munck, de l'IAU-IdF** sur les perspectives financières et fiscales pour anticiper le budget des nouvelles intercommunalités (cf. présentation);

Pour accéder aux supports de ces présentations, merci de suivre ce lien :

<http://www.parismetropole.fr/nos-chantiers/groupe-de-travail/qt-perimetres/article/presentation-du-groupe-de-travail>.

3. Intervention de **Patrice Girot, DGS de la CAVAM** et président régional du Syndicat National des Directeurs Généraux des Collectivités Territoriales sur les prochaines étapes de travail en vue du 1^{er} janvier 2016 (urgences calendaires et questions de personnel).

Patrice GIROT, Président régional du Syndicat national des directeurs généraux de collectivités territoriales (SNDGCT) et DGS de la CAVAM rappelle tout d'abord, qu'à ce jour, au regard de la rédaction de l'article 11 de la loi MAPTAM, l'exercice des compétences des futurs EPCI urbains de Grande Couronne est additionnel et immédiat quelle que soit la nature de la compétence : obligatoire, optionnelle et facultative. Afin de pouvoir entrer dans le droit commun, la loi NOTRe est donc urgente car elle propose par un amendement gouvernemental adopté par le Sénat, en 1^{ère} lecture (art. 17 quater) de corriger cette imprécision législative pour intégrer à l'art 11 V de MAPTAM le III de l'art L. 5211-41-3 du CGCT.

Avec quels élus ?

Il insiste ensuite sur les contraintes organisationnelles qui pèseront sur les exécutifs à installer dans les meilleurs délais pour ne pas retarder la fonctionnalité des futurs EPCI. Il rappelle qu'il convient de déterminer la répartition des sièges avant le 31 décembre pour éviter la vacance et les trois mois donnés par MAPTAM (art 11 – VI) pour délibérer sur la composition de l'organe délibérant. En ce qui concerne ce dernier point, il évoque les effets de la loi Richard – Sueur du 9 mars 2015 :

- Majoration possible de 25% ;
- Répartition en fonction de la population municipale (proportionnelle à la plus forte moyenne) ;
- Un siège au minimum par commune et moins de 50% ;
- Ecart à la moyenne par commune de 20% maxi maintenu ou diminué par rapport à l'écart de la répartition de base (précision du Conseil Constitutionnel) ;
- Des sièges supplémentaires validés à la majorité qualifiée (2/3 -moitié) ;
- En cas de sièges en moins ou de sièges en plus par rapport à la représentation établie après les municipales : élections par le conseil municipal au scrutin de liste à la plus forte moyenne, sans adjonction, suppression ou modification de l'ordre (listes incomplètes possibles qui peuvent être différentes de celles du dernier renouvellement général).

Toutefois, il souligne que les précisions apportées sur ce texte par le Conseil constitutionnel risquent de rendre pratiquement inapplicables les dispositions de l'accord local lorsque le futur EPCI sera composé de nombreuses communes.

L'inquiétude des personnels

Dans une dernière partie, il revient sur les inquiétudes des fonctionnaires territoriaux face à ces restructurations de territoires conduites à marche forcée. Il précise qu'il conviendrait d'introduire une disposition légale complémentaire qui poserait pour principe l'affectation obligatoire du fonctionnaire précédemment sur emploi fonctionnel, sur un emploi (fonctionnel ou pas) de la nouvelle structure avec maintien de sa rémunération antérieure. Il n'y aurait ainsi pas de rupture d'égalité puisque c'est l'application du principe posé par l'article L. 5211-41-3 et cela éviterait les surnombres.

Il rappelle également que pour les contractuels la procédure rattachée à l'article 47 pour un agent non titulaire pourra s'appliquer, soit par rupture anticipée du contrat selon les dispositions du décret 88-145 du 15 février 1988 ; cette reconfiguration des EPCI peut également conduire au licenciement après entretien préalable et versement d'une indemnité de licenciement.

Il souligne également qu'en cas de suppression d'emploi au tableau des effectifs, les agents statutaires concernés, au regard de l'article 97 de la loi du 26 janvier 1984, seront tenus de suivre toutes les actions conduites par le CNFPT ou le centre de gestion destinées à favoriser son reclassement.

Il évoque encore les conséquences pour les agents, tant pour la NBI que pour la réinstallation des instances paritaires notamment. L'autorité territoriale doit procéder à de nouvelles élections et les mandats des représentants des personnels ne peuvent subsister dans un nouvel EPCI issu de fusion. Le comité technique doit être installé si l'EPCI compte plus de 50 agents et les agents précédemment élus en décembre perdent leur mandat. La nouvelle élection intervient à une date fixée par l'autorité territoriale après consultations des organisations syndicales représentées aux précédents CT ou s'inscrivant dans les dispositions prévues à l'article 1^{er} du décret n°85-397 du 3 avril 1985 relatif à l'exercice du droit syndical.

Le schéma de mutualisation

En conclusion, il rappelle que la loi de 2010 avait programmé pour chaque EPCI et ses communes un schéma de mutualisation qui devait être validé avant le 31 mars 2015, soit environ un an après le renouvellement général des conseils municipaux et conseils communautaires.

Pour l'ensemble des EPCI reconfigurés dans le cadre de la loi MAPTAM, la loi NOTRe propose, en l'état, de repousser au 31 mars 2016 la transmission pour avis de ce schéma préparé par l'EPCI à l'ensemble des organes délibérants de ses communes membres. Elle prévoit également une approbation du conseil communautaire avant le 1^{er} juillet 2016.

Il souligne donc que la mise en œuvre de la fusion – extension et de la reconfiguration globale de l'exercice des compétences et de leur intérêt communautaire constitue une opportunité pour, en parallèle, préparer le futur schéma de mutualisation des territoires urbains reconfigurés dans les quatre départements de la Grande Couronne francilienne.

Un débat s'installe avec les élus présents.

Quelques précisions ont été apportées par les intervenants à la suite de leur présentation :

Redéfinition des compétences lors des fusions / extensions :

- Si deux communautés de communes fusionnent avec une communauté d'agglomération, ou que deux communautés d'agglomération fusionnent entre elles, le régime juridique le plus intégré sera retenu. Les compétences obligatoires des communautés d'agglomération devront être exercées par les nouveaux groupements à l'échelle du nouveau périmètre.
- Dans les cas complexes mêlant les dispositifs de fusions et d'élargissement d'EPCI, les préfets préféreront éviter un mouvement de va-et-vient en favorisant une seule procédure. En cas d'élargissement d'EPCI, les nouvelles communes ne participeraient pas à la redéfinition des compétences en vue du nouvel EPCI.

Mutualisation de la dette des anciens EPCI en cas de fusion / extension / dissolution :

Lors des modifications de périmètres (retrait / dissolution), le Préfet définit lui-même les conditions financières et patrimoniales du retrait à défaut d'accord entre les parties. Cette répartition porte sur l'actif (dépenses et recettes courantes) mais également sur le passif (dette et autres engagements). Les dépenses transférées à l'EPCI "d'accueil" sont évaluées en fonction des compétences assumées par ce dernier.

Redéfinition des taux d'imposition en cas de fusion / extension / dissolution :

Lorsque que des EPCI à fiscalité professionnelle unique devant fusionner pratiquent des taux de Cotisation Foncière des Entreprises (CFE) différents, une harmonisation du taux est nécessaire au sein du nouvel EPCI constitué. Cette harmonisation légale est fonction de l'écart constaté entre les taux initiaux et s'opère selon un calendrier fixé par la loi (12 ans au maximum).

La fiscalité affectée, par exemple la Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), est soumise à un régime différent: des disparités de taux peuvent être maintenues sur les anciens périmètres si elles se justifient par une disparité de niveau de service rendu entre ces secteurs (ex : fréquence de la collecte, volume, etc.).

Conséquences des fusions / extensions sur le statut de l'EPCI dans les dispositifs de péréquation :

Lorsqu'un nouvel EPCI est créé, son potentiel financier est recalculé sur l'ensemble de son périmètre. Ceci est notamment susceptible d'impacter son statut de bénéficiaire ou de contributeur aux dispositifs de péréquation horizontale tels que FPIC et FSRIF.

b) Echanges sur des propositions de modification des articles 10 et 11 de la loi MAPTAM

Michel Bisson, président du SAN de Sénart, présente des propositions élaborées conjointement avec François Chouat, Président de l'agglomération d'Evry, concernant des modifications pouvant être apportées aux articles 10 et 11 de la loi MAPTAM à l'occasion de la seconde lecture de la loi NOTRe :

- Gouvernance : garantir le respect de la parité femmes – hommes pour les listes de conseillers communautaires présentées aux conseils municipaux.
- Finances :
 - o A minima, repousser la date limite d'adoption du budget des nouveaux EPCI au 31 mai, à l'instar du délai accordé aux nouvelles Régions dans le cadre de la loi NOTRe.

- Garantir la stabilité des dotations sur deux ou trois ans, en raison des fortes incertitudes financières dans le cadre des fusions / extensions, afin d'éviter toute rupture du service public (à l'instar du dispositif existant pour les communes nouvelles).
- Planification : Les schémas territoriaux (SCOT, PLH, ...) réalisés ou devant être signés avant le 30 juin 2016 doivent pouvoir être pérennisés, jusqu'à la fin de leur période légale de révision (à l'instar des dispositions relatives aux nouvelles Régions dans le projet de loi NOTRe).

L'ADCF revient également sur les questions et les revendications de ses membres franciliens :

- La date d'adoption de la loi NOTRe crée des incertitudes quant à la garantie de bénéficier d'une harmonisation avec le droit commun, concernant les transferts progressifs des compétences optionnelles et obligatoires, ainsi que sur l'avenir des communes limitrophes à la future MGP ayant délibéré après le 30 septembre 2014.
- Souhait de certains élus de prolonger le délai de 3 mois pour définir les compétences optionnelles (les élus présents au groupe de travail partagent également ce point de vue, et souhaitent un alignement sur deux ans, à l'instar des compétences obligatoires et facultatives).
- Volonté de certaines communautés de permettre la définition d'un intérêt communautaire portant uniquement sur une partie du territoire, afin de permettre un lissage dans le temps.

Ces propositions pourraient être amendées, structurées, et portées par une délibération de Paris Métropole. Un texte plus général pourra être soumis au bureau et le cas échéant au Comité Syndical de Paris Métropole prévu le 22 mai.

Les élus présents sont invités à participer à la réunion de l'ADCF du 13 juin, qui effectue un travail complémentaire d'accompagnement des élus concernés par le SRCI.

Certains élus avancent que des dispositifs de garantie de ressources doivent être mis en place à la fois en ce qui concerne la grande couronne, et en ce qui concerne la petite couronne. Ainsi, lors de la réforme de la taxe professionnelle, des mécanismes de garantie de ressource ont permis de sécuriser les revenus des collectivités. Il ne peut y avoir de *statut quo*, mais des dispositions législatives doivent assurer la transition. Paris Métropole pourrait dès lors faire des propositions en vue du maintien des dotations, à la fois pour la grande couronne mais également dans le périmètre de la petite couronne.

2 – Quelle articulation des territoires dans la future donne institutionnelle ? (50 min)

La question du devenir des territoires de grande couronne dans le futur système institutionnel pose question. Un des objectifs du groupe de travail « périmètres » est d'organiser les relations entre les territoires qui sont partie prenante de la dynamique métropolitaine.

L'enjeu de la porosité de la future frontière administrative est donc majeur. Il existe déjà des formes d'articulation entre les territoires de grande et de petite couronne, au travers notamment de différents outils de coopérations territoriales. Afin de mieux connaître ces derniers, qu'ils soient existants ou qui pourraient être développés, Paris Métropole a mené une étude sur les « coopérations souples de projets », en partenariat avec l'IAU-IdF et l'APUR. Cette étude, qui fera l'objet d'une publication en juin, se base principalement sur des entretiens réalisés avec les élus et techniciens des différentes coopérations souples de projet existantes en Ile-de-France. .

a) présentation des premiers résultats de l'étude par Emilie Moreau (APUR) et Tanquy Le Goff (IAU-IdF)

→ pour télécharger la présentation des premiers résultats merci de suivre le lien suivant : <http://www.parismetropole.fr/nos-chantiers/groupe-de-travail/gt-projet-metropolitain/article/presentation-du-groupe-de-travail>).

b) Débats

Suite à cette présentation, les élus soulignent la nécessité de se pencher sur deux autres formes de coopérations particulières : les CDT et les pôles métropolitains. Les CDT ont en effet été des vecteurs essentiels de coopération entre les élus locaux, au-delà des frontières institutionnelles. Le cas de Roissy est notamment relevé, alors que le CDT créé autour de la plateforme aéroportuaire sera coupé en deux par la limite de la future MGP. La question du devenir des CDT, qui ont permis de lancer des dynamiques de projet majeures sur de nombreux territoires, suscite de vives inquiétudes. Les élus présentent une volonté forte de poursuivre ce travail de coopération locale et de partenariat avec l'Etat.

Les pôles métropolitains, quand à eux, peuvent être créés en Ile-de-France suite à une modification de la loi RCT de décembre 2010 par la loi MAPTAM de janvier 2014. Des collectivités franciliennes s'en sont d'ores et déjà saisies, comme le montre la création récente d'un pôle métropolitain dans les Yvelines. Les élus affirment que ce type de coopération doit être développé en région francilienne, notamment dans les territoires de grande couronne, afin de faire coopérer les futures grandes agglomérations autour d'enjeux de territoires se posant à de très vastes échelles.

Pour certains élus, les outils de coopérations souples devront être mobilisés dans l'avenir, car ils garantissent aux élus locaux une liberté d'entreprendre et de décider de l'avenir des territoires, alors que la tendance actuelle semble être à la recentralisation en Ile-de-France. Par ailleurs, les outils de coopération souple permettent de corriger les périmètres institutionnels qui ne sont pas forcément adaptés à l'ensemble des enjeux, en créant des périmètres de projet, sans se limiter aux périmètres des bassins de vie qui sont par ailleurs difficilement identifiables. La forme la plus aboutie semble, pour de nombreux élus, être celle des pôles métropolitains.

Toutefois, d'autres soulignent que ces coopérations souples ne peuvent être le seul moyen de lutter contre le risque d'une région à trois vitesses, car elles ne gomment ni les différences des formes institutionnelles, ni les différences induites par les tailles des collectivités. Or les habitants de la frange urbaine ont des modes de vie urbains, et souhaitent bénéficier des mêmes services que les autres citoyens métropolitains, notamment en ce qui concerne l'accès à l'emploi ou la mobilité. Par ailleurs, la question de la coopération possible entre les futurs ensembles institutionnels est posée : quel dialogue sera possible entre la future MGP et ses territoires, les grandes intercommunalités de grande couronne et les communautés de taille plus réduite dans le reste de la région francilienne ?

Prochaine réunion : mercredi 3 juin de 14h à 16h, salle du conseil du SIAAP (2 rue Jules César, Paris 12^{ème}).