

Rapport

Impact de la création de
la MGP et des EPT sur
les personnels des
communes et des EPCI à
fiscalité propre
existants

Sommaire

1.	LA MONTEE EN PUISSANCE PROGRESSIVE DU DOUBLE NIVEAU D'INTERCOMMUNALITE	4
1.1.	A l'échelle du territoire métropolitain, la métropole du Grand Paris.....	4
1.1.1.	Une métropole au statut spécifique	4
1.1.2.	Des transferts de compétence -et donc d'agents- très progressifs	5
1.2.	A l'échelle des territoires, Les Etablissements publics territoriaux	6
1.2.1.	Une entité juridique nouvelle	6
1.2.2.	Des transferts de compétences – et donc d'agents- au rythme étalé dans le temps.....	6
2.	LES AGENTS TRANSFERES BENEFICIENT DE GARANTIES ET D'UNE STABILITE DE LEUR SITUATION AU MOMENT DU TRANSFERT.....	8
2.1.	Les garanties législatives : conditions d'emploi, niveau indemnitaire, prestations sociales complémentaires, maintien des emplois fonctionnels.....	8
2.2.	Durant l'installation des nouveaux EPCI, la stabilité des conditions d'exercice des fonctions9	
3.	LES MODALITES CONCRETES DE TRANSFERT DES AGENTS DIFFERERONT SELON LEUR COLLECTIVITE DE PROVENANCE.....	10
3.1.	Le transfert progressif de personnels communaux	10
3.2.	Le transfert des personnels des EPCI existants au 31 décembre 2015.....	11
3.3.	Le cas particulier des personnels de la Ville de Paris	11
3.4.	Les autres procédures liées aux ressources humaines	12
	ANNEXE 1 – Calendrier de transfert des compétences de la MGP	12
	ANNEXE 2 – Calendrier de transfert des compétences des EPT	12

L'article 12-II de la loi MAPTAM précisait que " la mission de préfiguration [...] est chargée de préparer les conditions dans lesquelles la MGP exerce les compétences qui étaient, à la date de sa création, transférées par les communes membres aux EPCI à fiscalité propre existant au 31 décembre 2014. Elle prépare, à cette fin, un rapport, soumis pour avis à l'ensemble de ces EPCI avant le 31 juillet 2015.... ».

Ce rapport "évalue notamment l'effet de la création de la métropole du Grand Paris sur l'organisation et les conditions de travail, la rémunération et les droits acquis pour les agents".

Ces dispositions se justifiaient par l'existence, pour l'exercice des compétences de proximité relevant des EPCI existants, d'un "va et vient" des personnels : ces agents devaient être, dans un premier temps, transférés la MGP, avec, dans un second temps, un retour possible vers les communes. Cette situation était particulièrement déstabilisante.

La loi NOTRe supprime cette perspective : ces compétences de proximité « héritées » des EPCI vont être exercées au 1^{er} janvier 2016 non plus par la MGP mais par les Etablissements publics territoriaux. Ceux-ci, dotés de la personnalité juridique, auront la qualité d'employeur et se substitueront aux 19 EPCI à fiscalité propre existants.

Dans le domaine de la gestion des ressources humaines, chacun des EPT déterminera notamment le régime indemnitaire applicable à ses agents et ses règles propres d'organisation du travail.

Si le rapport tel que défini par la loi initiale est ainsi devenu sans objet, il apparaît souhaitable d'en maintenir son principe, en présentant un rapport de synthèse sur les conséquences de la création de la métropole et des établissements publics territoriaux en matière de ressources humaines.

* * *

La loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe, dotant les futurs territoires de la personnalité morale, a considérablement modifié l'architecture de la construction métropolitaine telle qu'organisée initialement par la loi MAPTAM.

Cette évolution, accompagnée d'une modification des périmètres de compétences, a une incidence majeure en termes de ressources humaines : le système initial concentrait sur un seul employeur, la métropole du Grand Paris (MGP), la totalité des transferts des agents concernés issus des communes et des EPCI existants au 31 décembre 2015 ; dans le nouveau cadre législatif, les transferts de personnel seront progressivement opérés auprès de douze nouveaux employeurs : la MGP et les onze Etablissements publics territoriaux (EPT).

Comme pour toute construction d'intercommunalité - et la loi NOTRe organise simultanément la mise en place d'un double niveau- le transfert des personnels vers la MGP ou vers les EPT se fera très progressivement, entre 2016 et 2018, au rythme des transferts effectifs des compétences.

Cette nécessaire progressivité est liée à trois facteurs :

- La mise en place durant le premier semestre 2016 au sein des territoires et de la MGP de l'assemblée délibérante et de l'exécutif, avec l'adoption de différentes délibérations, notamment le vote du budget et du tableau des emplois ;
- La définition préalable, pour l'exercice de certaines compétences, de l'intérêt territorial (s'agissant du partage de compétences entre les communes et les EPT) ou de l'intérêt métropolitain ;
- L'adoption de différents documents stratégiques, préalable juridique au transfert de certaines compétences opérationnelles à la MGP.

1. LA MONTEE EN PUISSANCE PROGRESSIVE DU DOUBLE NIVEAU D'INTERCOMMUNALITE

1.1. A l'échelle du territoire métropolitain, la métropole du Grand Paris

1.1.1. Une métropole au statut spécifique

L'article 59 de la loi NOTRe crée au 1^{er} janvier 2016 une métropole sous la forme juridique d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre à statut particulier.

Le périmètre de cet EPCI comprendra la Ville de Paris et au moins 125 communes (l'ensemble des communes des départements des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne et les communes de Paray-Vieille-Poste et d'Argenteuil). Ces communes seront regroupées en douze territoires. L'ensemble des communes membres d'un même EPCI à fiscalité propre dans le périmètre duquel se trouvent des infrastructures aéroportuaires disposeront d'un délai d'un mois après la promulgation de la loi pour se prononcer sur leur éventuel rattachement à la métropole.

La MGP est soumise aux règles de droit commun des métropoles, hormis les règles spécifiques déterminées par l'article 59 de la loi NOTRe.

Un partage de la fiscalité économique sera opéré jusqu'en 2020, les EPT percevant la Contribution foncière des entreprises et la MGP, la Contribution sur la Valeur Ajoutée des Entreprises, la totalité de la fiscalité économique étant perçue par la MGP à partir de 2021.

Son assemblée délibérante, le conseil métropolitain, sera composée d'au plus 209 représentants désignés par les communes, en fonction de leur poids démographique respectif.

1.1.2. Des transferts de compétence -et donc d'agents- très progressifs

La MGP exercera principalement des compétences de planification stratégique et se verra adjoindre des compétences opérationnelles par la suite, essentiellement à partir de 2018.

Conformément au droit commun de l'intercommunalité (article L.5211-4-1 du CGCT auquel renvoie la loi NOTRe), le transfert d'une compétence entraîne le transfert des services et des agents qui y concourent. Pour définir l'échéancier des transferts de personnel, il convient donc de détailler les compétences qui seront celles de la MGP et le calendrier associé.

La métropole du Grand Paris est appelée à exercer quatre compétences (article L.5219-1 du CGCT):

- l'aménagement de l'espace métropolitain,
- la politique locale de l'habitat et du logement,
- le développement et l'aménagement économique, social et culturel ainsi que
- la protection et la mise en valeur de l'environnement et la politique du cadre de vie.

Néanmoins, le texte organise une mise en œuvre progressive de leur exercice, dans le temps comme dans la densité des politiques publiques concernées.

Ainsi, d'une part, si les compétences « Développement et aménagement économique social et culturel » et « Protection et mise en valeur de l'environnement et politique du cadre de vie » sont transférées au 1^{er} janvier 2016, l'exercice des compétences « Aménagement de l'espace métropolitain » et « Politique de l'Habitat et du Logement » est reporté au 1^{er} janvier 2017.

D'autre part, la loi distingue dans ces quatre domaines de compétences :

- l'élaboration de documents stratégiques, de compétence exclusive de la MGP,
- des compétences opérationnelles qui sont soumises à la définition d'un intérêt métropolitain.

En matière d'aménagement, il s'agit :

- Des opérations d'aménagement,
- Des actions de restructuration urbaine,
- De la constitution de réserves foncières.

En matière de développement économique, il s'agit :

- Des zones d'activité,
- Des actions de développement économique.

Le Conseil de la Métropole dispose de deux ans maximum après sa création, soit jusqu'au 31 décembre 2017, pour définir l'intérêt métropolitain. La partie de ces compétences n'ayant pas été déclarée d'intérêt métropolitain sera exercée intégralement par les EPT.

Dans l'attente de la définition de l'intérêt métropolitain, ces compétences sont exercées selon les conditions antérieures : leurs modalités d'exercice seront donc variables selon les Territoires et pourront relever soit de l'EPT (partiellement ou totalement) soit des communes (partiellement ou totalement).

Le tableau joint en annexe 1 présente l'ensemble des dispositions calendaires relatives aux compétences détaillées de la MGP.

1.2. A l'échelle des territoires, Les Etablissements publics territoriaux

1.2.1. Une entité juridique nouvelle

L'Etablissement public territorial est une entité juridique nouvelle avec des caractéristiques propres définies par la loi NOTRe. Toutefois, sous réserve de ces caractéristiques, l'EPT reste soumis aux dispositions applicables aux syndicats de communes. En pratique, de nombreuses règles apparentent les EPT à des communautés d'agglomération.

La création de ces EPT correspond à différents cas de figure :

- * La transformation des EPCI à fiscalité propre existants dont le périmètre correspond aux critères de la loi. Trois EPCI sont concernés : Est Ensemble, Grand Paris Seine Ouest et Plaine Commune ;
- * La fusion-transformation d'EPCI à Fiscalité propre existants qui, seuls, n'atteignent pas la taille minimum fixée par la loi;
- * La fusion-transformation d'EPCI existants et de communes « isolées » ;
- * La création d'un EPT à partir, exclusivement, de communes « isolées ».

1.2.2. Des transferts de compétences – et donc d'agents- au rythme étalé dans le temps

Comme pour le transfert d'agents vers la MGP, le transfert d'agents vers les EPT répond au principe selon lequel les agents suivent la compétence.

L'EPT disposera de deux catégories de compétences :

- Des compétences obligatoires, fixées par la loi, qu'il exercera en propre ou de manière partagée, avec la MGP (a) ;
- Des compétences supplémentaires, qu'elles soient héritées des EPCI existants ou nouvellement transférées à l'initiative des communes membres (b).

a) Les compétences obligatoires de l'EPT:

Au nombre de dix, sept compétences sont propres à l'Etablissement Public Territorial et trois font l'objet d'un exercice partagé avec la Métropole du Grand Paris.

. Pour les sept compétences propres de l'E.P.T., il convient de distinguer les cinq compétences qui font l'objet d'un exercice intégral par l'EPT de celles, au nombre de deux, dont l'exercice dépend de la définition de la notion d'intérêt territorial.

- Cinq compétences obligatoires sont exercées intégralement dès le 1^{er} janvier 2016 : la politique de la ville, le plan local d'urbanisme, le plan climat air énergie, l'assainissement et l'eau, la gestion des déchets ménagers et assimilés.

- Deux compétences obligatoires sont soumises à la définition d'un intérêt territorial : les équipements culturels et sportifs et l'action sociale, à l'exception de celle mise en œuvre dans le cadre de la politique du logement et de l'habitat. Pour ces deux compétences, il appartient au Conseil de Territoire, dans les conditions de majorité qualifiée, d'en déterminer la consistance, dans un délai maximum de deux ans à compter de sa création (soit au 31 décembre 2017). A défaut de définition dans le délai imparti, l'ensemble de ces deux compétences est exercé par l'EPT.

. Concernant les trois compétences partagées avec la M.G.P., elles relèveront du « Développement et aménagement économique social et culturel », de « l'Aménagement de l'espace métropolitain » et de la « Politique locale de l'habitat ». Néanmoins, elles ne seront définitivement déterminées dans leur consistance qu'à l'issue d'une période transitoire de deux ans maximum, durant laquelle le Conseil de Métropole devra avoir déterminé l'intérêt métropolitain des compétences opérationnelles.

Cela concerne les opérations d'aménagement, les actions de restructuration urbaine, la constitution de réserves foncières pour l'Aménagement, les zones d'activité et actions de développement économique, les opérations d'amélioration du parc immobilier bâti, et les opérations de réhabilitation et de résorption de l'habitat insalubre.

La partie de ces compétences n'ayant pas été déclarée d'intérêt métropolitain sera exercée intégralement par les EPT.

b) Les compétences supplémentaires des EPT

Elles pourront provenir de deux origines: soit du transfert des compétences exercées par les anciens EPCI, soit de nouvelles compétences décidées par les communes membres de l'EPT

Le tableau joint en annexe 2 détaille pour l'exercice de chaque compétence le calendrier de transfert effectif.

2. LES AGENTS TRANSFERES BENEFICIENT DE GARANTIES ET D'UNE STABILITE DE LEUR SITUATION AU MOMENT DU TRANSFERT

Le transfert des agents doit se dérouler dans des conditions qui, d'une part, ne lèsent pas le personnel concerné et qui, d'autre part, permettent d'assurer de la manière la plus efficiente la continuité des services rendus à la population.

2.1. Les garanties législatives : conditions d'emploi, niveau indemnitaire, prestations sociales complémentaires, maintien des emplois fonctionnels

La loi MAPTAM et la loi NOTRe comportent différentes dispositions permettant aux agents transférés de maintenir, dans plusieurs domaines, leur situation :

- Maintien des conditions de statut et d'emploi :

L'article L. 5211-4-1 du CGCT auquel renvoie la loi NOTRe garantit, pour les agents titulaires et non titulaires transférés, le maintien des conditions et de statut et d'emploi qui étaient les leurs avant le transfert. Ainsi, les agents contractuels sont transférés en conservant les caractéristiques de leur contrat, qu'il s'agisse d'un CDD ou d'un CDI.

- Effet « cliquet » sur le niveau de la rémunération :

Ce même article précise que « les agents transférés [...] 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 de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale ».

Il est rappelé que les avantages acquis au titre de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale sont des compléments de rémunération collectivement acquis avant l'entrée en vigueur de la loi. Il peut s'agir, à titre d'exemple, du versement d'un treizième mois ou d'une prime de fin d'année.

- Prestations sociales complémentaires:

Pour accompagner les transferts d'agents entre l'ancien et le nouvel employeur, l'article 117 de la loi NOTRe enrichit l'article L.5111-7 du CGCT relatif aux dispositions communes qui s'appliquent en cas de changement d'employeur lié à la coopération locale.

Il précise que « le nouvel employeur est substitué de plein droit à l'ancien pour la convention de participation et, le cas échéant, le contrat de protection sociale complémentaire qui étaient conclus par ce dernier... ».

La convention et, le cas échéant le contrat, sont exécutées dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire entre le nouvel et l'ancien employeur et l'organisme.

Les agents conservent par ailleurs le bénéfice des participations qui leur étaient applicables, s'ils y ont intérêt.

- *Devenir des emplois fonctionnels des EPCI existants:*

Afin d'assurer la continuité entre les 19 EPCI actuels et les 11 EPT, la loi NOTRe précise que les agents occupant un emploi fonctionnel au sein des EPCI existants au 31 décembre 2015 occuperont de droit, durant une période transitoire, un emploi fonctionnel au sein de l'EPT relevant de son périmètre : le Directeur Général des services de la communauté d'agglomération la plus peuplée deviendra directeur général des services de l'EPT, les autres emplois fonctionnels (autres directeurs généraux des services, directeurs généraux adjoints, directeurs généraux des services techniques) étant nommés Directeurs généraux adjoints de l'EPT.

Cette situation demeure jusqu'à l'adoption par l'EPT de sa délibération créant ses emplois fonctionnels, et pour une période maximale de 6 mois.

Au-delà de ce dispositif transitoire, la loi NOTRe conserve pour les EPT le régime juridique qui était applicable aux emplois fonctionnels des EPCI existants : celui-ci est assimilé à celui des EPCI à fiscalité propre de même strate démographique.

2.2. Durant l'installation des nouveaux EPCI, la stabilité des conditions d'exercice des fonctions

La responsabilité de définir la politique de ressources humaines incombera à chacun des 12 EPCI (la MGP, d'une part et chacun des onze EPT, d'autre part). Le dialogue social sera nécessairement conduit par chacune de ces collectivités préalablement pour aboutir, durant le second semestre 2016, à l'adoption de délibérations (cf. Infra).

Dans l'attente de l'organisation des élections professionnelles au sein de chaque EPT, et afin de ne pas ralentir le processus de concertation, la représentation syndicale pourrait être arrêtée d'une manière consensuelle entre l'EPT et les syndicats siégeant dans les comités techniques des communes et anciens EPCI de son périmètre.

Dans ce contexte, seront engagées des discussions sur l'organisation du temps de travail. Dans la période de transition, ouverte entre le 1^{er} janvier 2016 et l'adoption de la délibération y afférente, les agents des EPT resteront soumis aux règles qui leur étaient applicables antérieurement.

De même, et sans préjuger des évolutions qui pourraient ultérieurement intervenir dans l'organisation des services au sein des EPT, le transfert des agents ne génèrera pas ipso facto, pour les fonctions liées aux services de proximité, de changement de lieu d'exercice de l'activité.

3. LES MODALITES CONCRETES DE TRANSFERT DES AGENTS DIFFERERONT SELON LEUR COLLECTIVITE DE PROVENANCE.

De juillet 2014 à juin 2015, la direction de la mission de préfiguration a rencontré à quatre reprises l'ensemble des organisations syndicales du C.I.G. de la Petite couronne et de la Ville de Paris pour les informer des évolutions du projet de loi et préciser les conséquences relatives aux personnels.

Ce dialogue doit se poursuivre avant et pendant la mise en place de la métropole. Il sera relayé par les EPT en constitution afin que l'information la plus précise puisse être délivrée à l'ensemble des agents.

En application du principe régissant la construction de toute intercommunalité, les agents des communes sont transférés de droit auprès des EPCI au fur et à mesure du transfert des compétences.

L'article L. 5219-10- I du CGCT dispose que « les services ou parties de services des communes ou des EPCI à fiscalité propre existant au 31 décembre 2014 qui participent à l'exercice des compétences de la métropole du Grand Paris sont transférés à la métropole du Grand Paris selon les modalités prévues à l'article L. 5211-4-1 ».

Par homologie, l'article L.5219-10-II dispose que « les services ou parties de service des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre existant au 31 décembre 2014 qui participent à l'exercice des compétences des établissements publics territoriaux sont transférés à l'établissement public territorial selon les modalités prévues à l'article L. 5211-4-1 ».

Dans le cadre de la double intercommunalité du Grand Paris, les transferts des personnels communaux se feront donc:

- vers les établissements publics territoriaux, avec, dans un premier temps des mises à disposition de service et de personnel.
- et, à une échelle moindre et plus tardivement, vers la métropole du Grand Paris.

Pour les personnels des EPCI existants au 31 décembre 2015 (regroupant près de 7000 agents), le transfert juridique s'opèrera au 1^{er} janvier 2016, auprès des EPT sur le territoire couvrant le périmètre de l'ancien EPCI, l'ensemble des compétences des anciens EPCI étant de droit transférées à l'EPT.

3.1. Le transfert progressif de personnels communaux

Pour chaque EPT, une analyse devra être menée au sein des communes pour identifier, à partir des compétences effectives transférées à l'EPT, les services ou parties de service appelés à lui être progressivement transférés.

Les étapes du processus seront les suivantes :

- Mise à disposition dans un premier temps des services (ou partie des services) et des agents des communes participant à l'exercice des compétences transférées à l'EPT (cf. nature des compétences et échéancier décrits au point 121)
- Préparation de la décision conjointe de la commune et de l'EPT fixant les modalités du transfert des personnels, après élaboration d'une étude d'impact

- Avis du comité technique de la commune sur le projet de décision conjointe et de l'EPT
- Approbation par les assemblées délibérantes de la décision conjointe
- Adoption par le conseil du territoire du tableau des emplois
- Transfert juridique des personnels concernés (les agents communaux, titulaires ou contractuels, qui n'exercent qu'une partie de leur activité dans une compétence transférée peuvent opter pour une mise à disposition partielle et sans limitation de durée).

Ce schéma sera applicable pour les transferts ultérieurs qui s'opéreront vers la MGP, quand celle-ci verra ses compétences opérationnelles activées, notamment dans le domaine du logement et de l'aménagement, c'est-à-dire à partir de 2018.

3.2. Le transfert des personnels des EPCI existants au 31 décembre 2015

Les 19 EPCI existants au 31 décembre 2015 sur le périmètre de la métropole du Grand Paris vont rejoindre les 11 EPT.

Les personnels de ces EPCI seront donc juridiquement transférés en totalité aux EPT au 1^{er} janvier 2016. Parmi les 7000 agents concernés, plus de 4000 seront employés par des EPT au périmètre inchangé par rapport à celui de trois anciens EPCI (Est Ensemble ; GPSO ; Plaine Commune). Ce changement s'apparentera donc pour eux à un simple changement de qualité juridique de l'employeur.

Ce changement d'employeur s'opérera automatiquement, ne modifiant en rien la situation juridique individuelle des agents. Toutefois, les nouveaux EPT – hormis les trois au périmètre inchangé précités – seront invités à prendre des arrêtés individuels reconnaissants, pour fixer la situation administrative inchangée de chaque agent auprès du nouvel employeur.

3.3. Le cas particulier des personnels de la Ville de Paris

La commune de Paris, ville-centre de la métropole, conserve un statut particulier et n'est pas érigé en Etablissement public territorial. Les transferts de personnel qui interviendront ne pourront donc concerner que des transferts vers la Métropole du Grand Paris.

Les personnels de la Ville de Paris sont soumis à un statut particulier, dérogatoire au statut de la fonction publique territoriale. Les conditions des transferts sont, de ce fait, spécifiques : les agents de la Ville de Paris seront, dans un premier temps, mis à disposition. Ils disposeront d'un délai de deux ans pour opter entre l'accueil en détachement au sein de la métropole du Grand Paris (sans condition de durée) ou l'intégration dans les cadres de la fonction publique territoriale.

Un décret en Conseil d'Etat fixera la liste des corps de la Ville de Paris n'ayant pas de correspondance dans la fonction publique territoriale. Les fonctionnaires appartenant à ces corps sans équivalent seront maintenus en situation de mise à disposition, sans limitation de durée.

Pour l'essentiel, ces transferts n'interviendront qu'à partir de 2018, avec le déclenchement des compétences opérationnelles Logement et Aménagement de la Métropole.

3.4. Les autres procédures liées aux ressources humaines

Au-delà de la situation des agents transférés, la MGP et les EPT (exécutif ou assemblée délibérante selon les cas) seront appelés courant 2016 :

- A déterminer l'organigramme des services
- A adopter le tableau des emplois
- A décider de l'adhésion, ou non, au centre de gestion de la petite couronne (sur les 19 EPCI existants au 31 décembre 2014, 15 en étaient volontairement adhérents). La MGP qui comptera moins de 350 agents relèvera de la catégorie des adhérents obligatoires.
- A organiser les élections des représentants du personnel aux instances représentatives gérées par l'établissement
- A adopter un régime indemnitaire propre à l'établissement (étant rappelé que les agents transférés ont droit au maintien de leur ancien régime, s'il s'avère plus favorable).
- A adopter un protocole d'organisation du temps de travail.
- A préciser sa politique d'action et de protection sociales
- A définir sa politique de formation.

* * *

L'impact sur les personnels de la création de la métropole telle que résultant de la loi NOTRe sera notablement atténué par rapport à celui qui aurait résulté de l'application de la loi MAPTAM.

Il n'en demeure pas moins que la mise en place de ce double système d'intercommunalité représente un changement qui nécessite une information précise et un accompagnement des personnels des actuels EPCI et des communes.

A partir de septembre 2015, cette information devra être régulièrement délivrée aux agents et à leur représentation syndicale, les principes énoncés dans le présent rapport pouvant être déclinés par territoire, en fonction des spécificités de chacun d'entre eux.

ANNEXE 1 – Calendrier de transfert des compétences de la MGP

ANNEXE 2 – Calendrier de transfert des compétences des EPT