ENQUÊTE SUR L'IMPACT RH DES FUSIONS D'INTER-COMMUNALITÉS

Avril 2021

AdCF INTERCOMMUNALITÉS DE FRANCE

FNCDG Fédération Nationale des Centres de Gestion de la Fonction Publique Territoriale

SOMMAIRE

04.
Introduction

06.
Méthodologie et typologie des communautés répondantes

10.
Procédure juridique des fusions d'intercommunalités

14.
Typologie des intercommunalités à l'issue de la fusion

1. Les compétences exercées

2. Les mutualisations

3. L'anticipation des fusions

4. Les impacts de la fusion sur l'organisation des services

5. Les créations de postes

6. Les suppressions de postes

7. La gestion des emplois fonctionnels

8. L'évolution des dépenses de fonctionnement

9. La réorganisation des temps de travail

10. L'impact de la fusion sur la rémunération et les prestations sociales

Introduction

La décennie 2010 a été marquée par deux vagues successives de redéfinition de la carte des intercommunalités de France.

La première a pris place en 2013 et 2014, à la suite de la loi de réforme des collectivités territoriale de 2010, et a notamment achevé le rattachement de l'ensemble des communes à une communauté – hors Ile-de-France où ceci est intervenu postérieurement et hors îles mono-communales – ainsi que des révisions de périmètres.

Le deuxième mouvement, mis en œuvre au 1er janvier 2017 conformément à la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) du 7 août 2015, a eu pour objet de regrouper des intercommunalités ou à en modifier le périmètre afin de favoriser leur périmètre d'action eu égard aux bassins de vie et à leurs domaines de compétences, ainsi que pour tenir compte d'un nouveau seuil de 15 000 habitants (seuil adapté dans les départements peu denses).

Parmi les évolutions de périmètres intercommunaux observées, les fusions d'intercommunalités se distinguent à plusieurs égards. D'abord par leur ampleur : en 2017, les 450 fusions ont grandement contribué à la réduction d'un tiers du nombre des communautés et métropoles.

Il est aussi intéressant de souligner la logique propre des fusions d'intercommunalités qui reposent sur des harmonisations progressives en matière de contour des compétences exercées (deux ans laissés pour cela), de fiscalité, de tarifs et, nécessairement, de gestion des ressources humaines.

En dépit de ces délais, la préparation, puis la mise en œuvre sur le long terme des fusions d'intercommunalités, constituent un chantier interne considérable, d'un point de vue tant politique qu'administratif.

Les fusions intervenues au 1er janvier 2017 ont ceci de particulier qu'elles ont été préparées dans des délais très contraints, ce qu'avait d'ailleurs déploré l'AdCF au moment de l'examen parlementaire du projet de loi NOTRe : les schémas départementaux de coopération intercommunale qui les prévoyaient n'ont été connus qu'en mars 2016 et, au gré des votes des conseils municipaux qui ont suivi, les perspectives ont parfois été définitives moins de six mois avant l'échéance. Par ailleurs, plusieurs nouveaux transferts de compétences aux intercommunalités ont également eu lieu en 2017.

C'est dans ces conditions que les élus et les cadres intercommunaux ont dû travailler à la mise en place des nouvelles organisations rendues nécessaires par ces fusions (organigramme, nouvelle définition des missions, conditions de travail, indemnités, accompagnement individuel, etc.).

Depuis plusieurs années, la FNCDG et l'AdCF rassemblent leurs expertises dans le champ statutaire et institutionnel pour accompagner leurs adhérents sur les incidences, pour les agents, des évolutions qu'ont connues les intercommunalités en France, dont les fusions, et en faire état auprès des pouvoirs publics nationaux.

En ce début de mandature 2020-2026, il nous est apparu pertinent de donner à voir un état des lieux des évolutions et des choix intervenus concernant les ressources humaines des communautés et des métropoles issues de fusions depuis le 1er janvier 2017.

Une enquête a, pour cela, été adressée, dont vous lirez les enseignements dans cette publication.

Ce faisant, l'AdCF et la FNCDG souhaitent contribuer à la bonne compréhension de la réalité des ressources humaines intercommunales, et donc des intercommunalités concernées, et fournir des points de repères aux équipes politiques installées depuis 2020, qui peuvent avoir à mettre en place leurs actions sans avoir participé à des fusions qui continuent de marquer le contexte local.

Méthodologie et typologie des communautés répondantes

L'ensemble des EPCI a été destinataire de l'enquête. Toutefois, il leur a été expressément demandé de ne répondre que s'ils avaient été concernés par une fusion depuis le 1er janvier 2017.

L'envoi des liens pour répondre au questionnaire a été réalisé par mail du 16 décembre 2020.

Une première relance générale a été réalisée le 21 janvier 2021. Des relances plus ciblées ont été effectuées auprès des communautés d'agglomération et urbaines issues de fusions au 1er janvier 2017 du 18 au 22 février 2021.

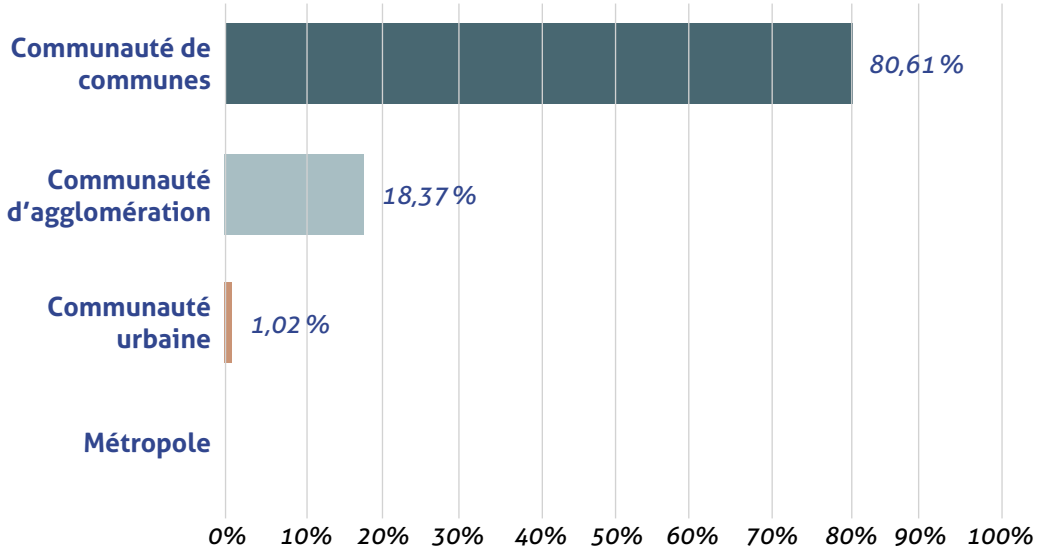
La dernière relance générale s'est déroulée le 23 mars. L'enquête a été arrêtée au 6 avril 2021 avec 98 réponses complètes, soit près de 22 % des EPCI issus de fusion.

Le mode de recueil des données s'est opéré via internet, le questionnaire ayant été mis en ligne sur la plateforme Survey Monkey.

Parmi les 98 répondants :
79 sont des communautés de communes (80,61 %)
18 sont des communautés d'agglomération (18,37 %)
Une communauté urbaine a également adressé seséléments.

Statut juridique des communautés répondantes

98 répondants

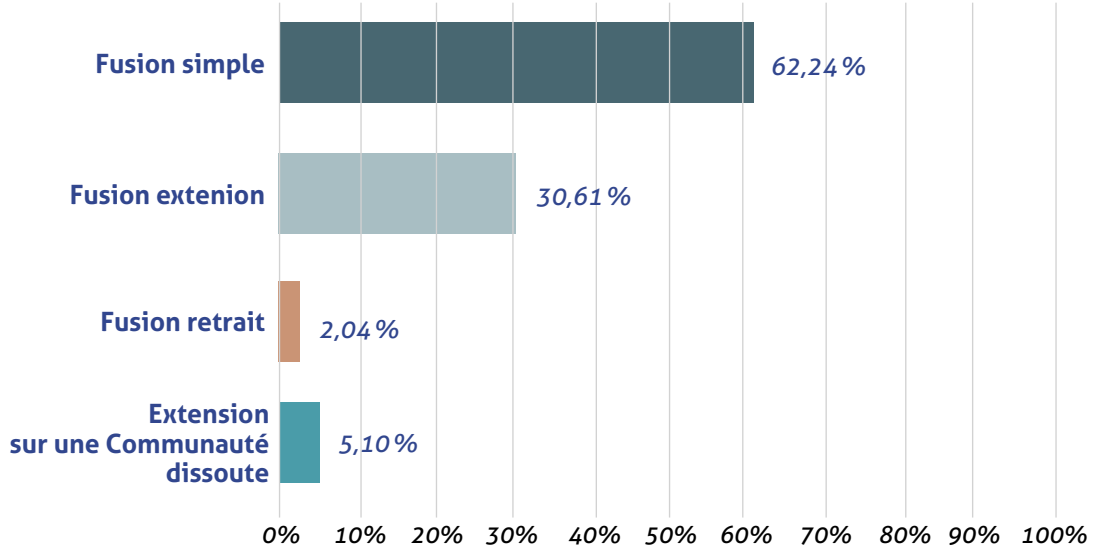


Pour la très grande majorité (plus de 94 %), la fusion est entrée en vigueur le 1er janvier 2017.
Une communauté est issue d'une fusion ayant eu lieu en 2018, une autre en 2019, trois autres en 2020.

Concernant le type de fusion, 61 communautés ont été créées par fusion simple (62,24 %), 30 par fusion extension (30,61 %), deux par fusion retrait (2,04 %) et 5 par extension sur une communauté dissoute (5,10 %).

Type de fusions ayant entraîné la création de l'EPCI

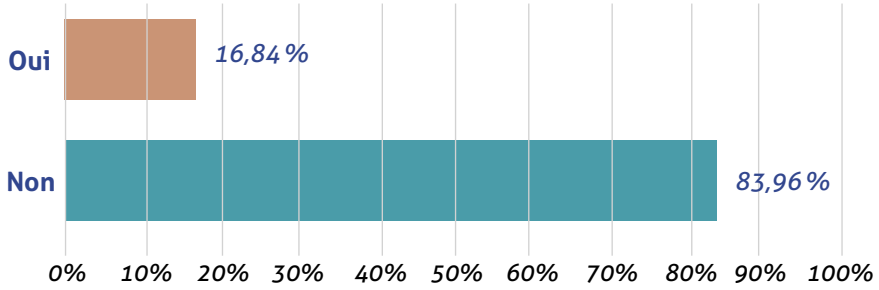
98 répondants



16 communautés (16,84 %) ont un périmètre interdépartemental.

Périmètre interdépartemental ou non de l'EPCI

95 répondants



Les 98 communautés répondantes représentent au total plus de 3 943 500 habitants :
Population minimum : 5 000 habitants
Population maximum : 300 000 habitants
Population moyenne : 40 240 habitants.

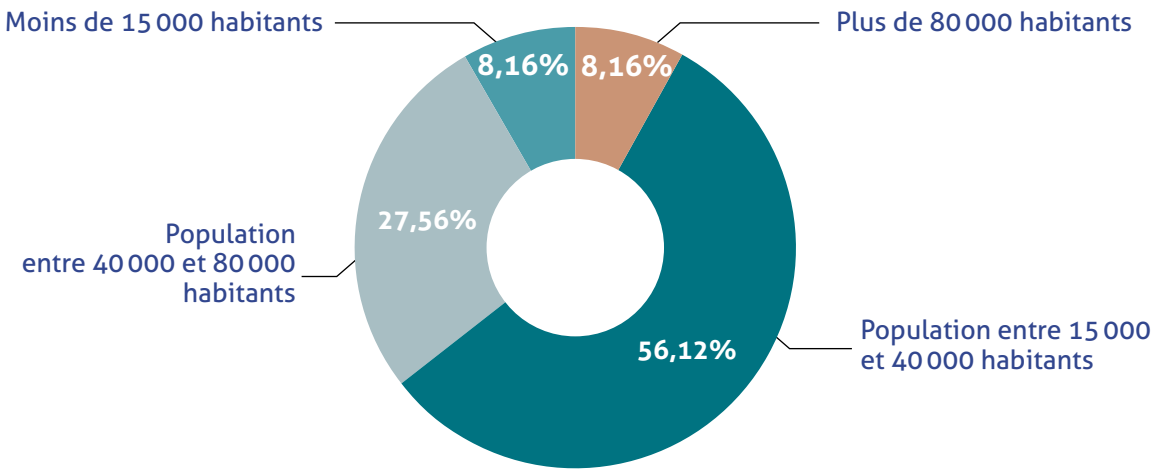
La loi du 7 août 2015 dite loi NOTRe a relevé le seuil minimal obligatoire des intercommunalités à 15 000 habitants, mais en l'assortissant d'une multitude d'adaptations possibles.
Ainsi, ce nouveau seuil était assoupli lorsqu'un EPCI à fiscalité propre préexistant ou en projet se trouvait dans l'une de ces situations :
- si la densité du projet de périmètre était inférieure à 30 % de la densité nationale
- s'il se situait en zone de montagne (au moins la moitié des communes concernées) ou bien si toutes les communes composaient une zone insulaire
- si une communauté de plus de 12 000 habitants issue d'une fusion avait eu lieu entre le 1er janvier 2012 et la date de publication de la loi « NOTRe »

- si les deux conditions cumulatives suivantes étaient réunies :
Condition n°1 : le projet de périmètre doit se situer dans un département dont la densité est inférieure à la densité nationale
Condition n°2 : le projet de périmètre a une densité démographique qui est inférieure à la moitié de la densité nationale.

Plus d'un tiers des communautés répondantes a une population supérieure à 40 000 habitants (35,71 %), alors qu'environ 8 % comptent moins de 15 000 habitants.

Typologie des EPCI répondants en fonction du nombre d'habitants

98 répondants



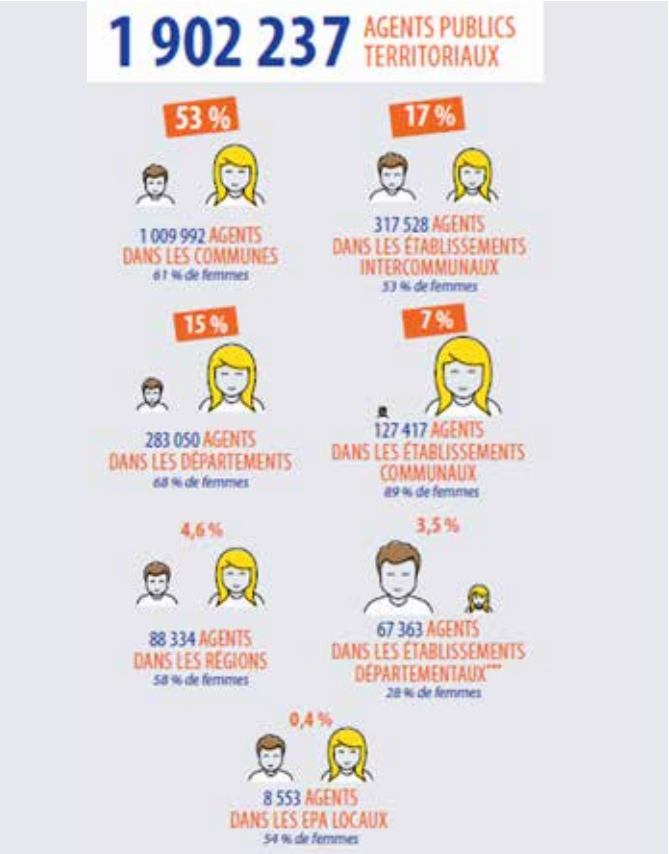
Avant la fusion, les communautés répondantes employaient en moyenne 137 agents, le minimum étant de 7 et le maximum de 1434 agents. Plus de 74 % des communautés employaient plus de 50 agents et disposaient ainsi de leurs instances paritaires.

Au 1er décembre 2020, les communautés répondantes emploient en moyenne 173 agents, le minimum étant de 14 et le maximum de 1487 agents. L'évolution du nombre d'agents après la fusion se situe à environ + 26 % (36 agents de plus en moyenne). Plus de 81 % des EPCI répondants ont un effectif supérieur à 50 agents.

Concernant les agents contractuels, avant la fusion, les communautés répondantes employaient en moyenne 25 contractuels (18,25 % des effectifs).
Neuf communautés n'en employaient aucun, le maximum d'agents contractuels étant de 255.
Concernant les agents contractuels, au 1er décembre 2020, les communautés répondantes emploient en moyenne 35 contractuels (+40 % après la fusion), le minimum étant de 2 et le maximum de 265 agents. La part des agents contractuels représente en moyenne 20,23 % des effectifs.

49 communautés (56,32 % des répondants) employaient avant la fusion des agents pluri-employés : la moyenne d'agents pluri-employés étant de 5.

Au 1er décembre 2020, 56 communautés (62,22 % des répondants) emploient des agents pluri-employés : cela représente en moyenne 6 agents.



Source : 10e Panorama de l'emploi territorial

Procédure juridique des fusions d'inter-communalités

Pour les fusions intervenues depuis le 1er janvier 2017, deux procédures juridiques ont été mises en œuvre.

1. Fusions intervenues en application des schémas départementaux de coopération intercommunale prévus par la loi NOTRe de 2015

Cette procédure[1] concerne, sauf exceptions, la totalité des fusions entrées en vigueur au 1er janvier 2017.

La loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) du 7 août 2015 prévoyait de nouveaux critères pour la rédaction des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) et, comme pour les précédents SDCI de 2011-2012, des modalités dérogatoires pour mettre en œuvre ces nouveaux SDCI, qui reposaient notamment sur des pouvoirs renforcés pour les préfets.

Concernant les critères des nouveaux SDCI, la population minimale des communautés a été fixée à 15 000 habitants, seuil adapté quand la densité démographique du département était inférieure à la moyenne nationale, sans pouvoir être inférieur à 5 000 habitants. Lecritère de population n'était qu'une des orientations des SDCI, qui devait poursuivre un objectif de rationalisation eu égard à d'autres critères :

- la cohérence des périmètres des communautés eu égard aux bassins de vie, schémas de cohérence terrritoriale et unités urbaines ;
- l'accroissement de la solidarité financière et de la solidarité territoriale ;
- la réduction du nombre de syndicats de communes ;
- le transfert des compétences des syndicats de communes aux intercommunalités ;
- la rationalisation des structures d'aménagement et agissant dans le champ de l'environnement ;
- la coopération au sein des pôles métropolitains et des pôles d'équilibre territoriaux et ruraux ;
- la prise en compte des communes nouvelles engagées.

Au plus tard le 31 octobre 2015, chaque préfet devait présenter un projet de SDCI, soumis pour avis aux communes et aux intercommunalités jusqu'au 31 décembre 2015. S'en est suivie une phase de travail des commissions départementales de la coopération intercommunale (CDCI), présidées par les préfets et composées d'élus locaux : jusqu'au 31 mars 2016, elles ont eu la possibilité d'amender le projet de SDCI en votant à la majorité des deux tiers. Au 31 mars 2016 au plus tard, chaque préfet devait arrêter le SDCI définitif, intégrant les éventuels amendements de la CDCI.
La séquence suivante a été celle de la mise en œuvre des SDCI, qui a commencé par la notification des arrêtés de projets de périmètre le 15 juin 2016 au plus tard ; le préfet était alors en mesure de s'écarter du SDCI, sous réserve de soumettre pour avis le projet d'arrêté à la CDCI, laquelle pouvait également l'amender en votant à la majorité des deux tiers.

Les communes concernées ont été amenées à délibérer dans un délai de 75 jours, délai au terme duquel leur avis était réputé favorable :

- l'accord des communes devait être exprimé par la moitié au moins des conseils municipaux des communes intéressées, représentant la moitié au moins de la population totale de celles-ci, y compris le conseil municipal de la commune dont la population était la plus nombreuse si cette dernière représentait au moins le tiers de la population totale ;
- à défaut d'accord selon cette majorité :
  - soit la procédure n'aboutissait pas et la fusion n'avait pas lieu ;
  - soit le préfet décidait de passer outre ce refus (pouvoir dérogatoire du droit commun) par décision motivée, après avis favorable de la CDCI lorsqu'il s'agissait d'un projet ne figurant pas au schéma, ou avis simple lorsqu'il s'agissait d'un projet figurant au schéma. Dans cette hypothèse de « passer outre », la CDCI était en mesure d'amender l'arrêté de projet de périmètre en votant à la majorité des deux tiers.

Ces fusions sont entrées en vigueur au 1er janvier 2017.

2. Fusions intervenues selon la procédure de droit commun

La procédure de droit commun[2] repose sur des majorités renforcées et le préfet ne peut pas passer outre l'éventuel refus des communes.
Pour commencer, un arrêté de projet de périmètre, portant sur une fusion d'intercommunalités dont au moins l'une est à fiscalité propre et qui soit conforme aux orientations prévues pour les SDCI, peut être édicté par le préfet :

- soit dans un délai de deux mois à compter de la première délibération transmise, à l'initiative d'un ou de plusieurs

1 Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation de la République, art. 35, III
2. CGCT, art. L. 5211-41-3

conseils municipaux des communes membres ou de l'organe délibérant du ou des établissements publics de coopération intercommunale dont la fusion est envisagée ;
- soit à l'initiative du ou, si plusieurs départements sont concernés, des préfets ;
- soit à l'initiative de la ou des commissions départementales de la coopération intercommunale (CDCI).

Le projet de périmètre, accompagné d'un rapport explicatif et d'une étude d'impact budgétaire et fiscal, est notifié au maire de chaque commune incluse dans le projet de périmètre. Les conseils municipaux disposent d'un délai de trois mois à compter de la notification pour se prononcer sur le projet de périmètre, la catégorie et les statuts de l'intercommunalité projetée :
- leur accord doit être exprimé par deux tiers au moins des conseils municipaux de toutes les communes incluses dans le projet de périmètre représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou par la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population ;
- ces majorités doivent nécessairement comprendre au moins un tiers des conseils municipaux des communes qui sont regroupées dans chacune des intercommunalités dont la fusion est envisagée ;
- à défaut de délibération dans ce délai, leur avis est réputé favorable.

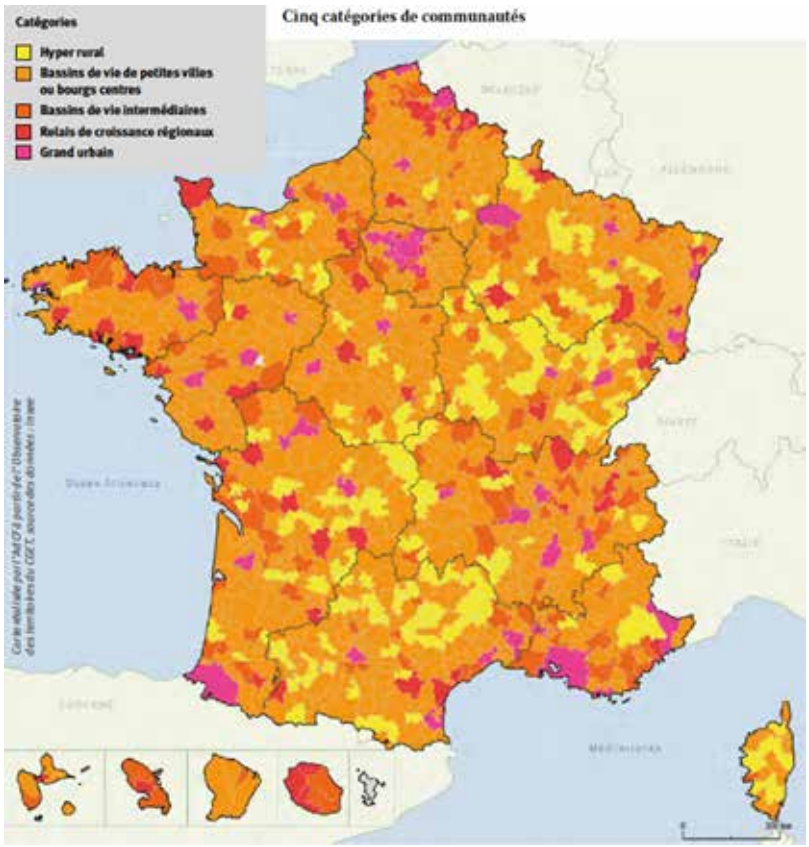
Le projet de périmètre est également soumis pour avis aux intercommunalités dont la fusion est envisagée. A défaut de délibération dans un délai de trois mois à compter de la transmission du projet d'arrêté, leur avis est réputé favorable.

Le projet de périmètre, accompagné du rapport explicatif, de l'étude d'impact et des délibérations des communes et des intercommunalités, est notifié à la CDCI. A défaut de délibération dans un délai de deux mois à compter de cette notification, son avis est réputé favorable. Les propositions de modification du projet de périmètre adoptées, dans le respect des objectifs et orientations légales, par la CDCI, à la majorité des deux tiers de ses membres, sont intégrées à l'arrêté.

Une fois ces étapes accomplies, la décision finale revient au préfet qui peut prononcer la fusion par arrêté préfectoral.

Pour des raisons administratives, budgétaires et comptables, les fusions entrent en vigueur au 1er janvier suivant la date de l'arrêté préfectoral.

Typologie de la carte des intercommunalités de France après la mise en œuvre des schémas départementaux de coopération intercommunale (1er janvier 2017)



Source : ADCF

Lorsqu'ont été appliqués au 1er janvier 2017 les SDCI prévus par la loi NOTRe, l'AdCF a souhaité caractériser la réalité socio-géographique des intercommunalités de France à la suite de ce mouvement d'ampleur.

Pour cela, une typologie a été établie pour les 1 262 communautés et métropoles existant alors, au-delà des catégories juridiques d'intercommunalités ou des strates démographiques, qui renseignent peu sur les fonctions des territoires et leur dynamique.

Cette typologie combine le critère du nombre d'emplois accueillis par les communautés et le pourcentage de communes classées *« urbaines »* en leur sein. Elle se fonde pour cela sur les deux variables que sont les emplois au lieu de travail (Insee, données 2013 millésimées en 2016), correspondant au nombre d'emplois occupés, et le taux de communes urbaines, qui dépend du classement en aires urbaines (Insee, 2011). A défaut de données disponibles, les 4 communautés de Mayotte n'y figuraient pas.

La typologie qui en résulte distingue cinq catégories d'intercommunalités :

1. l'hyper-rural correspond aux 183 communautés qui comptaient :
- moins de 41 496 emplois (deux fois la moyenne nationale par communauté) ;
- moins de 1 % de communes urbaines ;

2. les bassins de vie de petites villes ou bourgs-centres correspondent aux 850 communautés qui comptaient :
- moins de 20 731 emplois (moyenne nationale) ;
- 1 % de communes urbaines ou plus.

3. les bassins de vie intermédiaires correspondent aux 137 communautés qui comptaient :
- entre 20 731 et 41 496 emplois ;
- 1 % de communes urbaines ou plus.

4. les relais de croissance régionaux correspondent aux 57 communautés qui comptaient :
- 41 496 emplois ou plus (deux fois la moyenne nationale par communauté) ;
- moins de 82 992 emplois et/ou moins de 52 % de communes urbaines.

5. Legrand urbain correspond aux 46 communautés qui comptaient :
- 82 992 emplois ou plus (quatre fois la moyenne nationale par communauté) ;
- 52 % de communes urbaines ou plus (deux fois la moyenne nationale par communauté).

Il ressort de cette typologie qu'entre les plus grandes conurbations et l'*« hyper-ruralité »*, 80 % du territoire national est organisé sous forme de bassins de vie composés de villes et de campagnes environnantes. Evidemment, la nouvelle carte intercommunale n'a pas

changé la réalité rurale, urbaine et/ou périurbaine des communes, mais elle montre que les espaces de solidarité que constituent les intercommunalités ne correspondent pas, dans leur grande majorité, à une opposition réductrice entre l'urbain et le rural.

1. Les compétences exercées à l'issue de la fusion

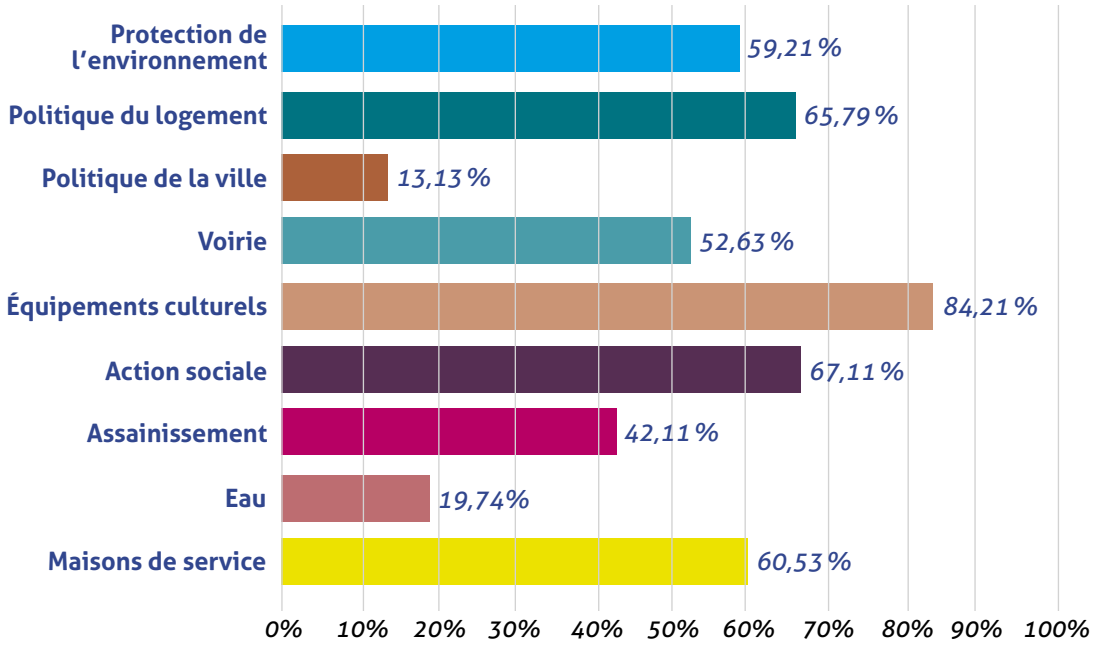
Les 76 communautés de communes ayant répondu à cette question ont indiqué quelles compétences optionnelles ou supplémentaires avaient été harmonisées après la fusion.
Il s'agit majoritairement de :

- La construction, l'entretien et le fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire (84,21 % des répondants)
- L'action sociale d'intérêt communautaire (67,11 %)
- La politique du logement et du cadre de vie (65,79 %)
- La création et la gestion de maisons de services au public (60,53 %)
- La protection et la mise en valeur de l'environnement (59,21 %)
- La création, l'aménagement et l'entretien de la voirie (52,63 %)

Plus marginalement, les communautés de communes répondantes évoquent l'assainissement (42,11 %), l'eau (19,74 %) et certains éléments de la politique de la ville comme l'élaboration du diagnostic du territoire, la définition des orientations du contrat de ville, l'animation et la coordination des dispositifs contractuels de développement urbain (13,16 %).

Compétences optionnelles ou supplémentaires harmonisées après la fusion par les communautés de communes

76 répondants



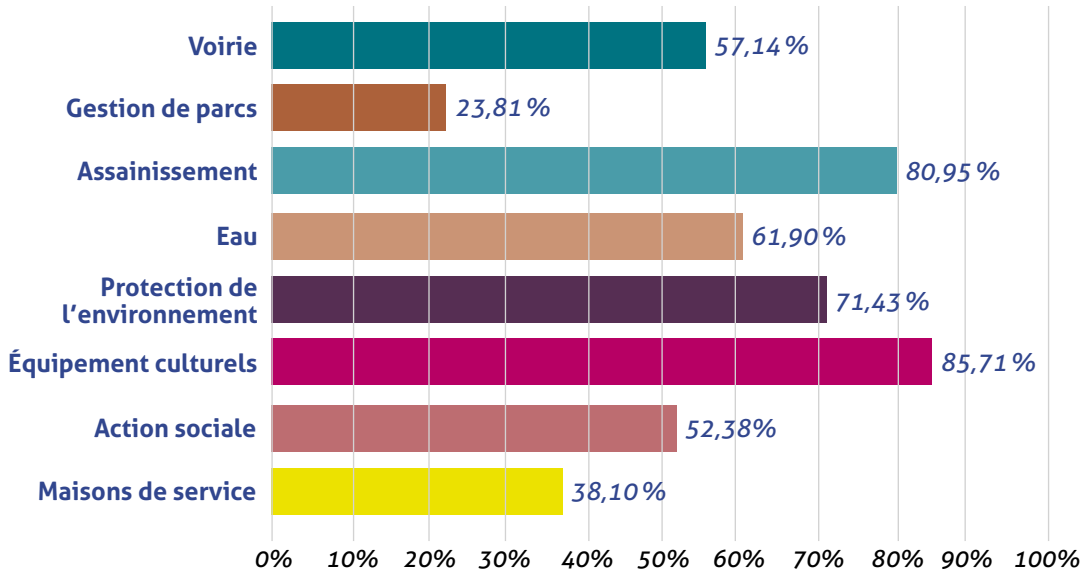
Les 18 communautés d'agglomération et la communauté urbaine ont indiqué quelles compétences optionnelles ou supplémentaires avaient été harmonisées après la fusion.
Il s'agit majoritairement de :

- La construction, l'aménagement, l'entretien et la gestion d'équipements culturels et sportifs (85,71 % des répondants)
- L'assainissement (80,95 %)
- Certains éléments de la politique en matière de protection et de mise en valeur de l'environnement (71,43 %)
- L'eau (61,90 %)
- La création, l'aménagement et l'entretien de voirie d'intérêt communautaire (57,14 %)
- L'action sociale d'intérêt communautaire (52,38 %)
- La création et la gestion de maisons de services au public (38,10 %).

Quatre communautés d'agglomération évoquent l'harmonisation de la compétence *« création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement »* (23,81 %).

Compétences optionnelles ou supplémentaires harmonisées après la fusion par les communautés de communes

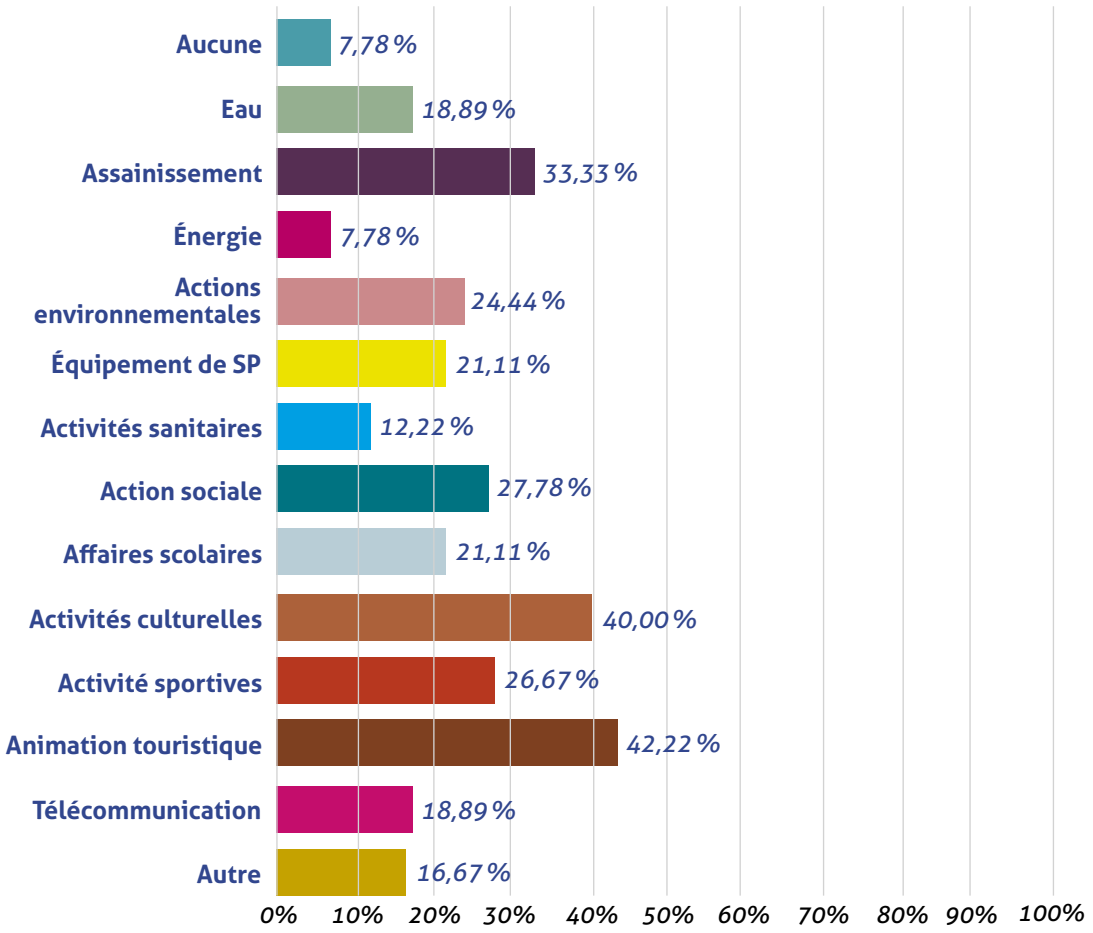
19 répondants



Concernant les compétences facultatives harmonisées après la fusion, si sept communautés n'en ont harmonisé aucune, les autres répondants évoquent l'animation touristique (42,22 %), les activités culturelles ou socio-culturelles (40 %), l'assainissement (33,33 %), l'action sociale (27,78 %), les activités sportives (26,67 %), les actions environnementales (24,44 %), les équipements de services publics (21,11 %), les affaires scolaires, périscolaires, l'enseignement supérieur (21,11 %), l'eau (18,89 %).

Compétences facultatives harmonisées après la fusion

90 répondants



Sont plus minoritairement cités : les infrastructures de télécommunication, les activités sanitaires et sociales, l'énergie, les circuits de randonnée, les équipements touristiques, la lutte contre l'incendie, le développement économique, la voirie, les actions sur l'enfance et la petite enfance, la gestion d'équipements sportifs, l'urbanisme, la création et la gestion des équipements portuaires et nautiques, la gestion et la valorisation des déchets, les transports collectifs…

PRINCIPE D'HARMONISATION DE COMPÉTENCES APRÈS UNE FUSION D'INTERCOMMUNALITÉS

Hormis les compétences devant être exercées à titre obligatoire selon la catégorie juridique du groupement, les compétences statutaires d'une intercommunalité issue d'une fusion correspondent, lors de l'entrée en vigueur de la fusion, aux compétences exercées par les anciennes intercommunalités, sur le périmètre de ces dernières seulement. Il en va de même pour l'intérêt communautaire défini avant la fusion pour les compétences concernées selon la loi (par exemple, voirie d'intérêt communautaire, action sociale d'intérêt communautaire, etc.).

Cet exercice différencié des compétences est transitoire et doit aboutir à une harmonisation décidée par le nouveau conseil communautaire. Son choix peut porter soit sur l'extension de la compétence à l'ensemble du nouveau périmètre intercommunal, soit sur sa restitution, générale ou partielle, à toutes les communes membres. Concernant les définitions d'intérêt communautaire, l'harmonisation peut se faire de façon plus fine mais doit néanmoins aboutir à des critères uniques pour toute l'intercommunalité.

Dans le cadre des fusions entrées en vigueur au 1er janvier 2017 en application des schémas départementaux de coopération intercommunale prévus par la loi NOTRe de 2015, les délais laissés pour mener à bien ces harmonisations étaient d'un an (trois mois dans le droit commun) pour les compétences optionnelles (catégorie de compétences supprimée en 2019) et de deux ans pour les compétences facultatives et les définitions d'intérêt communautaire (délai identique au droit commun). A défaut d'une délibération dans le respect de ces délais, les compétences concernées étaient automatiquement généralisées à l'ensemble de la nouvelle intercommunalité.

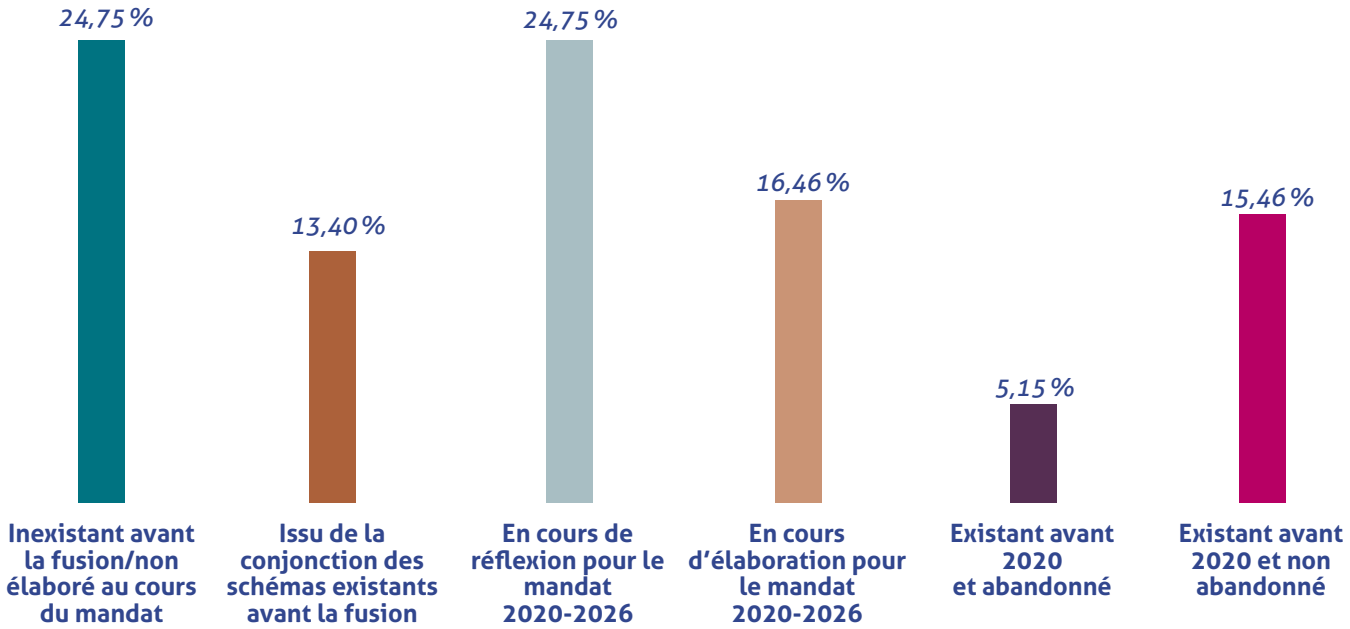
C'est seulement une fois ces harmonisations entérinées, que les différentes conséquences des transferts ou retraits de compétences peuvent juridiquement être préparées (transferts des agents, nouvelle évaluation des charges transférées, etc.).

2. Les mutualisations

L'article L 5211-39-1 du code général des collectivités territoriales, créé par la loi RCT n°2010-1563 du 16 décembre 2010, dans sa rédaction antérieure à celle issue de la loi Engagement et Proximité n°2019-1461 du 27 décembre 2019, prévoyait :
« Afin d'assurer une meilleure organisation des services, dans l'année qui suit chaque renouvellement général des conseils municipaux, le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre établit un rapport relatif aux mutualisations de services entre les services de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et ceux des communes membres. Ce rapport comporte un projet de schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat. Le projet de schéma prévoit notamment l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et des communes concernées et sur leurs dépenses de fonctionnement. Le rapport est transmis pour avis à chacun des conseils municipaux des communes membres.
Le conseil municipal de chaque commune dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer. A défaut de délibération dans ce délai, son avis est réputé favorable. Leprojet de schéma est approuvé par délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Le schéma de mutualisation est adressé à chacun des conseils municipaux des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale. Chaque année, lors du débat d'orientation budgétaire ou, à défaut, lors du vote du budget, l'avancement du schéma de mutualisation fait l'objet d'une communication du président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre à son organe délibérant. »

Existence du schéma de mutualisation

97 répondants



L'élaboration et l'adoption des schémas de mutualisation ont été très diverses au courant du mandat précédent.

Bien que l'élaboration de ce schéma ait été rendue facultative par la loi n°2019-1461 du 27 décembre 2019 laquelle a réécrit l'article L 5211-39-1 du CGCT, dans de nombreuses communautés répondantes une réflexion est menée actuellement sur ce document ou ce dernier est en cours d'élaboration.

Seuls 5 EPCI indiquent que le schéma de mutualisation existant avant 2020 allait être abandonné pour le mandat 2020-2026.

La loi RCT n°2010-1563 du 16 décembre 2010 a profondément modifié le régime de la mutualisation des services entre communes et communautés.

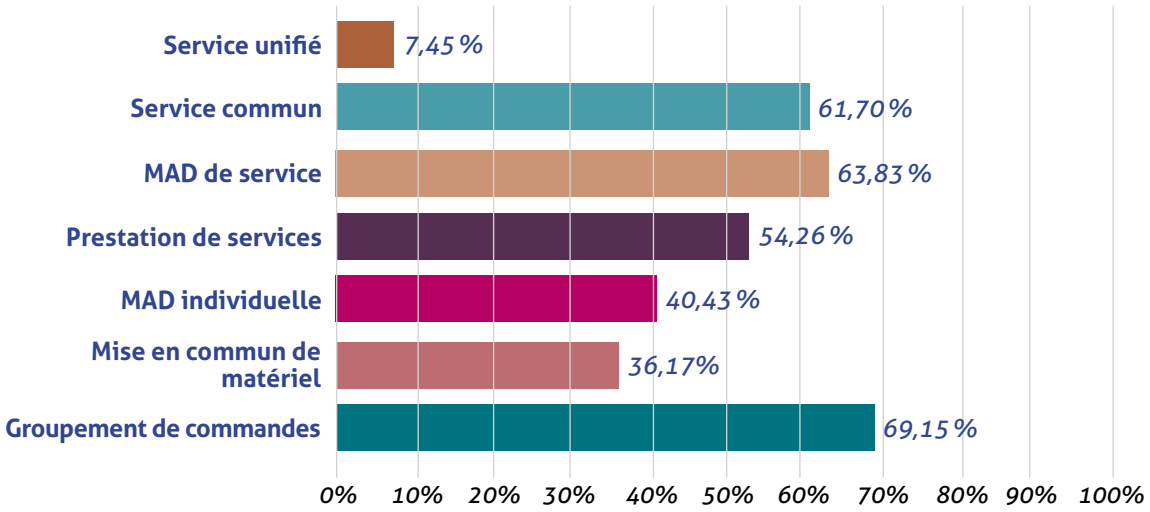
L'ancien article L 5211-4-1 du CGCT a été scindé en deux articles. LA mutualisation revêt désormais deux modalités principales : la mise à disposition de services entre communes et communauté dans le cadre des compétences transférées à cette dernière (article L 5211-4-1 du CGCT) et, la création de services communs qui peuvent être créés, à cette même échelle, en dehors de tout transfert de compétence (article L. 5211-4-2 du CGCT).

D'autres formes de mutualisation existent. Les prestations de services en sont la forme la moins intégrée : elles consistent en un service rendu par la communauté au bénéfice d'une ou plusieurs de ses communes membres, ou inversement.

Certains dispositifs de mutualisation ne concernent pas nécessairement le personnel des communes et des communautés, comme les groupements de commandes ou le partage de matériels.
Il ressort de l'enquête que les principales mutualisations mises en œuvre sont des groupements de commandes

Types de mutualisations mis en œuvre

94 répondants

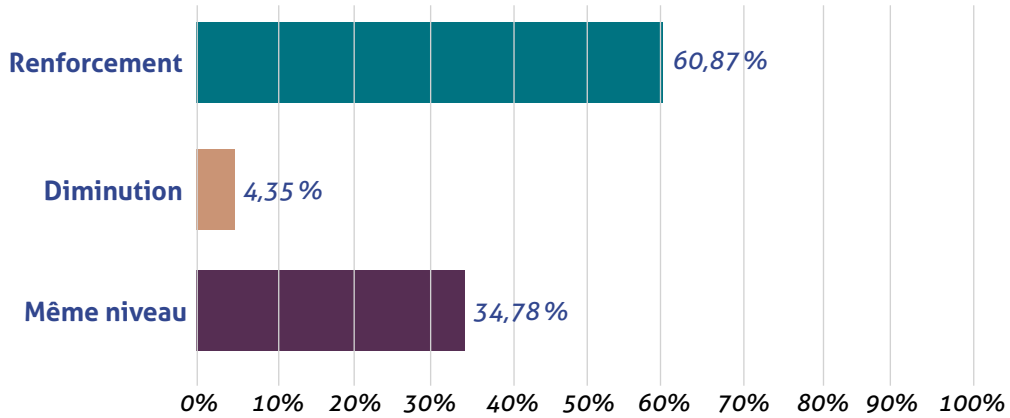


(69,15 %), des mises à disposition de service ou individuelle (63,83 % et 40,43 %), des services communs (61,70 %), des prestations de services (54,26 %).
Les mises en commun de matériel sont évoquées par 36,17 % des répondants.

Seules 7 communautés citent les services unifiés.

Evolution du niveau de mutualisation

92 répondants



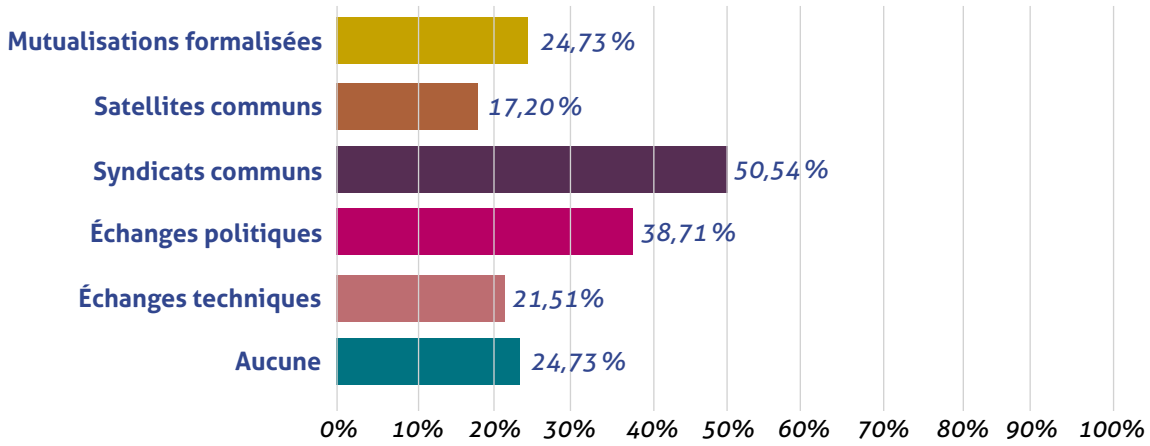
Très majoritairement, la fusion a permis un renforcement de la mutualisation (près de 61 % des répondants). Seules quatre communautés évoquent une diminution du niveau de mutualisation. Pour plus d'un tiers des répondants, la mutualisation se situe à un niveau comparable à celle en œuvre avant la fusion.

Près d'un quart des communautés indique que les EPCI ayant fusionné n'avaient pas d'habitude de travail en commun avant la fusion.

Pour les 70 communautés répondantes dont les habitudes de collaboration préexistaient, il s'agissait principalement de participation à des syndicats ou satellites communs de type SPL ou office de tourisme (50,54 % et 17,20 %), d'échanges politiques informels (38,71 %), d'échanges techniques entre DGS, DRH, directeurs financiers (21,51 %).
23 communautés (24,73 % des répondants) indiquent avoir préalablement à la fusion déjà formalisé des mutualisations.

Habitudes de travail avant la fusion

93 répondants



3. L'anticipation des fusions

DOCUMENTS PRÉPARATOIRES REQUIS POUR LES FUSIONS D'INTERCOMMUNALITÉS

Dans le cadre de la procédure de fusion de droit commun, la loi dispose qu'un rapport explicatif et une étude d'impact budgétaire et fiscal soient réalisés par les services de l'Etat et transmis dans le même temps qu'est notifié l'arrêté de projet de périmètre aux maires des communes concernées et à la commission départementale de la coopération intercommunale.

A défaut pour la loi NOTRe d'avoir prévu ce même prérequis, les nombreuses fusions intervenues au 1er janvier 2017 en application des schémas départementaux de coopération intercommunale de 2016 n'étaient pas soumises à la réalisation préalable de ces documents.
En d'autres termes, en juin 2016, les arrêtés de projet de périmètre ont, dans l'ensemble, été notifiés aux communes et aux intercommunalités concernées par un projet de fusion sans rapport explicatif ni étude d'impact.

15 communautés (15,79 %) indiquent ne pas avoir anticipé la fusion.

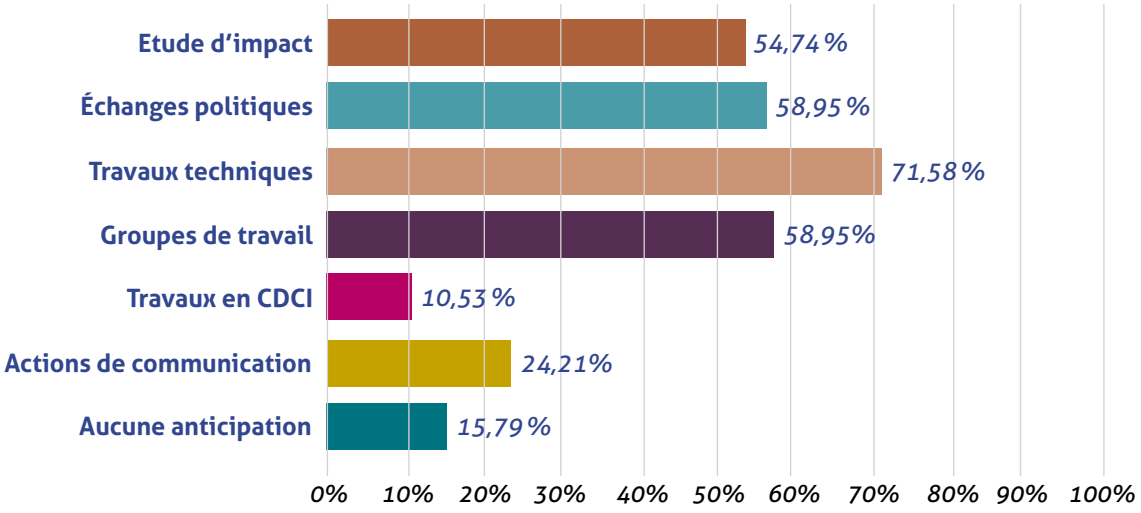
Très majoritairement, les EPCI ont engagé des travaux techniques préparatoires entre DGS, DRH, directeurs financiers (71,58 %).

Plus de la moitié des communautés a mis en place des groupes de travail (58,95 %), a engagé des échanges politiques pour préparer la fusion (58,95 %) et réalisé des diagnostics ou études d'impact (54,74 %).

Moins d'un quart des communautés ont mené des actions de communication ou d'information.

Comment la fusion a-t-elle été anticipée ?

95 répondants

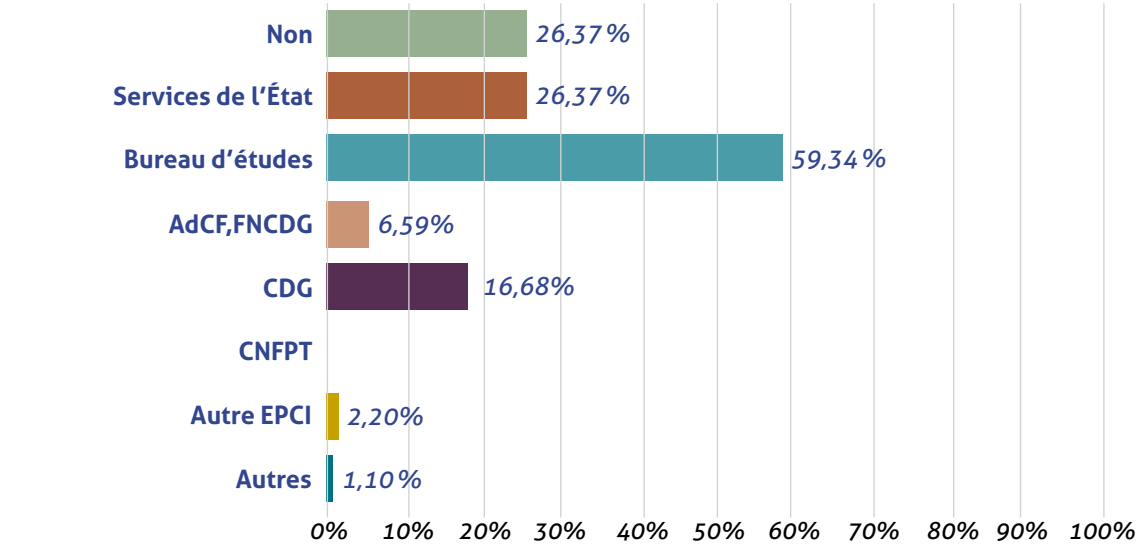


Pour plus d'un quart des EPCI, la mise en œuvre de la fusion n'a pas fait l'objet d'un accompagnement particulier. Pour les autres, ils ont majoritairement eu recours à l'appui d'un cabinet ou d'un bureau d'études (59,34 %).

Plus d'un quart des communautés évoquent l'appui des services de l'Etat (26,37 %), 18,68 % celui du CDG.
6 EPCI citent l'appui de l'AdCF et de la FNCDG.
Seuls 2 répondants ont eu recours au soutien d'une autre communauté et un EPCI a eu recours à une SPL.

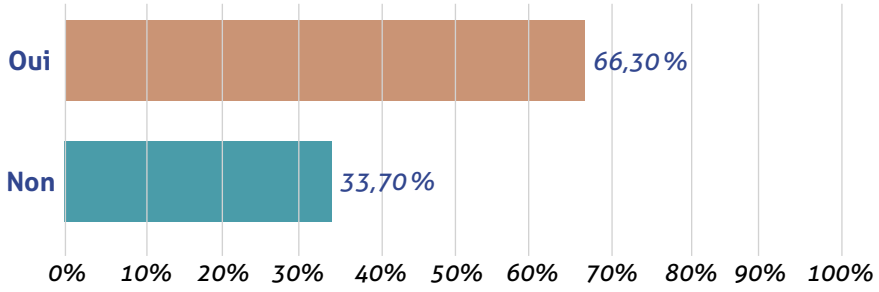
Avez-vous été accompagnés dans la mise en œuvre de la fusion ?

91 répondants



Saisine des instances paritaires avant la fusion

92 répondants



Le dialogue social est essentiel pour garantir l'adhésion des agents à la culture que la nouvelle intercommunalité va devoir construire sur le plan de l'organisation du travail (temps et conditions de travail, avantages indemnitaires et sociaux...).

Préalablement à la fusion, des mesures devaient être engagées afin de favoriser le dialogue social, d'accompagner le changement et anticiper les conséquences de la fusion, telles que :
• soumettre pour avis aux comités techniques les implications du projet de fusion sur l'organisation des services
• informer régulièrement les organisations syndicales de l'avancée du dispositif envisagé
• préparer la mise en place des instances de concertation de dialogue social de l'EPCI issu de la fusion.

La reprise de l'ensemble des agents dans l'EPCI issu de la fusion n'est pas soumise à l'avis des CAP compétentes dans la mesure où l'article L 5211-41-3 du CGCT garantit à tous les agents une protection dans leur emploi, leur carrière, leur rémunération et leurs avantages.

Avant l'entrée en vigueur de la loi n°2019-828 du 6 août 2019, à la fusion des communautés, une période transitoire s'ouvrait.
En effet, les instances paritaires des communautés fusionnées n'étaient pas représentatives du nouvel EPCI. Celui-ci devait se doter de ses propres instances pour assurer l'exercice du dialogue social.

Deux tiers des EPCI ont saisi les instances paritaires préalablement à la fusion : Presque tous ont saisi le comité technique (98,36 %), près de 38 % la CAP et plus de 35 % le CHSCT également.

Par ailleurs, près de 65 % des répondants ont organisé des réunions d'information et/ou adressé des questionnaires aux agents.

Plus d'un tiers (36,26 %) des établissements ont engagé une démarche participative avec une concertation auprès des agents.

Les 7 communautés ayant répondu ne pas avoir associé leurs agents au projet mettent en exergue le fait d'une fusion contrainte non préparée en amont.

Aucune disposition n'existait, dans la loi statutaire du 26 janvier 1984, sur le sort des instances de consultation du personnel (CT, CAP, CCP) en cas de fusion de collectivités ou d'établissements publics entre le moment de la fusion et l'élection des nouvelles instances suite à la cette fusion.

L'article 13 de la loi n°2019-828 du 6 août 2019 précise dans la loi du 26 janvier 1984 la procédure à suivre applicable en cas de fusion.

Ainsi, il sera procédé à de nouvelles élections, au plus tard dans le délai d'un an à compter de la création d'une nouvelle collectivité ou d'un nouvel établissement public issu d'une fusion, sauf si des élections générales sont organisées, dans ce délai, pour la désignation des représentants du personnel aux instances consultatives de la nouvelle collectivité ou du nouvel établissement public.

Les élections ne sont pas organisées lorsque l'ensemble des conditions suivantes sont réunies :

• la fusion ne concerne que des collectivités territoriales et établissements publics dont les comités sociaux territoriaux, les commissions administratives paritaires et, le cas échéant, les commissions consultatives paritaires sont placées auprès du même centre de gestion

• la collectivité territoriale ou l'établissement public issu de cette fusion voit ses mêmes instances dépendre du même centre de gestion.

Dans l'attente des élections anticipées prévues, les instances compétentes pour les agents de la nouvelle collectivité territoriale ou du nouvel établissement public sont composées des instances des anciennes collectivités territoriales ou établissements publics existant à la date de la fusion. Ces commissions ou comités siègent en formation commune.

Les droits syndicaux constatés à la date de la fusion sont maintenus.

4. Les impacts de la fusion sur l'organisation des services

La mise en place du nouvel EPCI a également nécessité de s'interroger sur :
• les postes budgétaires (reprise des personnels, organigramme, tableau des effectifs…)
• le temps de travail (cycles, horaires, congés, CET, autorisations d'absence, heures supplémentaires, temps partiel…)
• la rémunération et notamment l'évolution des régimes indemnitaires, les avantages en nature, l'action sociale, la protection sociale complémentaire…
• le dialogue social et le fonctionnement des instances paritaires
• la santé et la sécurité au travail (la désignation des assistants et conseillers de prévention, le document unique, les autorisations et les habilitations, la médecine professionnelle, le fonctionnement des instances médicales…)
• la gestion des contrats et des conventions (contrats d'assurance et de mutuelle, conventions de mise à disposition, affiliation ou adhésion au centre de gestion, prestataires de service…)
• la réorganisation des services (les fiches de poste, l'encadrement, le plan de formation, la mise en œuvre d'une politique RH, GPEEC, gestion des procédures administratives, gestion du parc informatique, des logiciels, du patrimoine, des matériels, lien avec les autres acteurs de la scène publique locale…).

Lorsque deux EPCI dont l'un au moins est à fiscalité propre fusionnent, l'ensemble des personnels intercommunaux est réputé relever de l'EPCI issu de la fusion.
Cela signifie que les agents relèvent automatiquement, c'est-à-dire par le seul effet de la fusion, de l'EPCI issu de ladite fusion.

L'article L 5211-41-3 du code général des collectivités territoriales garantit que *« l'ensemble des personnels des établissements publics de coopération intercommunale fusionnés est réputé relever de l'établissement public issu de la fusion dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les siennes »*.

Ainsi, tous les agents bénéficient d'une protection statutaire - ou contractuelle - dans leur emploi.

Les agents contractuels conservent la nature de leur engagement (CDD ou CDI) en vigueur lors de la fusion.

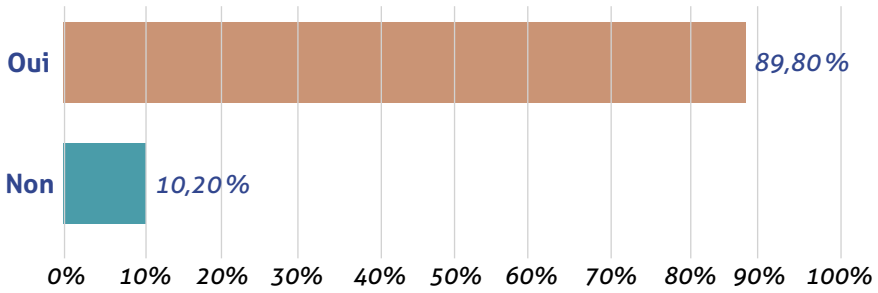
Les contrats sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties.

Selon l'article 14 ter de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983, les services effectués par un agent contractuel dans son ancienne collectivité sont assimilés à des services effectués au sein de sa nouvelle entité employeur. En d'autres termes, il conserve l'ancienneté dont il disposait avant son transfert.

La durée du contrat initial continue de s'écouler s'il n'y a pas de modification substantielle des termes du contrat au niveau des conditions de travail.

Réorganisation des services à la suite de la fusion

92 répondants



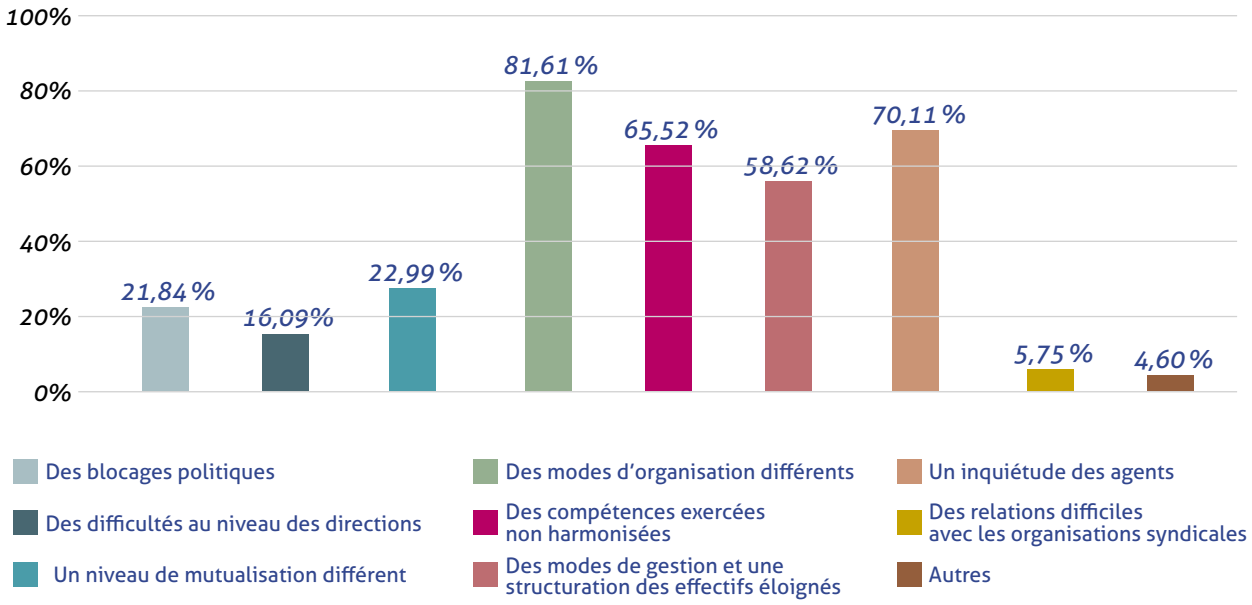
La très grande majorité des EPCI répondants a réorganisé les services à la suite de la fusion (89,80 %).

Dans ce cadre, des difficultés ont pu être rencontrées par près de 89 % des EPCI répondants, notamment :
- Les modes d'organisation très différents entre les structures préexistantes à la fusion (81,61 %)
- Une inquiétude des agents (70,11 %)
- Des compétences exercées non harmonisées (65,52 %)
- Des modes de gestion et une structuration des effectifs éloignés (58,62 %)
- Un niveau de mutualisation différent (22,99 %)
- Des blocages politiques (21,84 %).

14 communautés évoquent des difficultés au niveau des directions et cinq des relations difficiles avec les organisations syndicales.
Un EPCI souligne des difficultés liées au manque d'encadrement notamment intermédiaire, un autre des cultures différentes.

Type de difficultés rencontrées

87 répondants



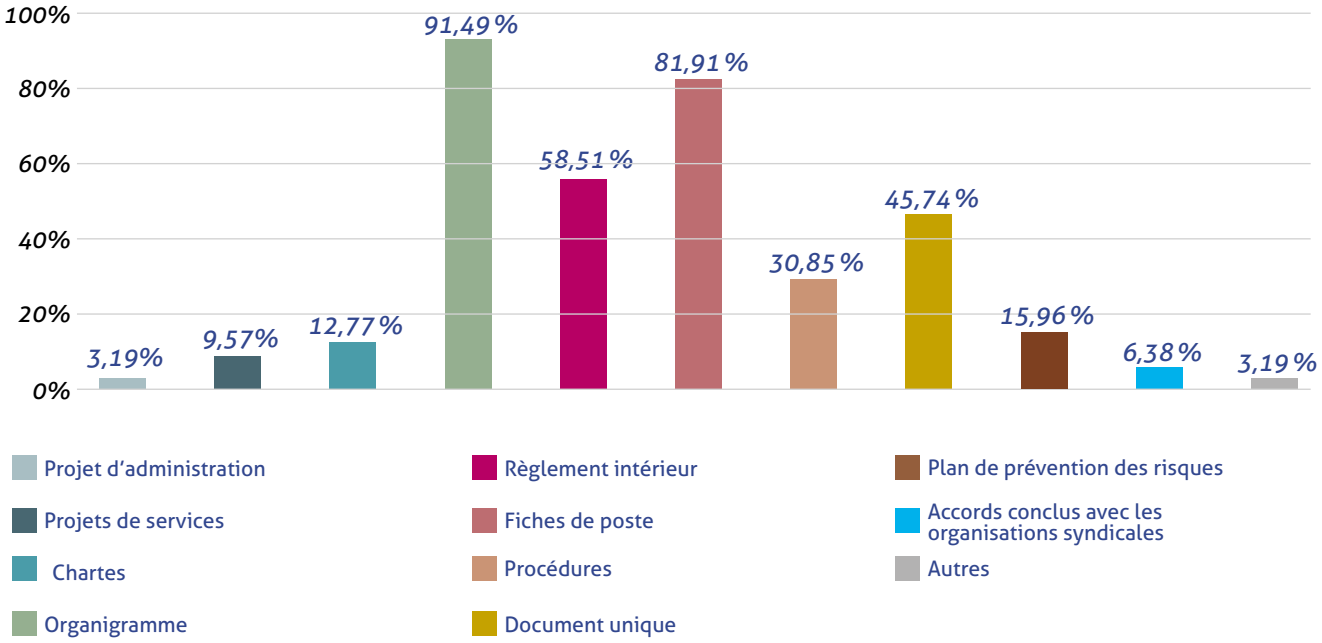
En termes de GRH, la fusion a été source de préoccupation concernant :

- En 1er, l'accompagnement au changement
- Puis, l'évolution de la masse salariale
- Puis, les procédures internes
- Les matériels et les locaux
- Les conditions de travail
- Le temps de travail
- Le dialogue social
- Le niveau d'encadrement
- Les postes de direction
- Les recrutements.

Les problématiques d'action sociale et de formation sont moins citées par les communautés répondantes.

Documents préexistants à la fusion

94 répondants



Préalablement à la fusion, très peu de communautés disposaient de projet d'administration (trois), d'accords avec les organisations syndicales (6 EPCI), de projets de service (9 EPCI), de chartes (12 EPCI).

15,96 % avaient adopté un plan de prévention des risques, 30,85 % des répondants disposaient de procédures formalisées et 45,74 % d'un document unique.

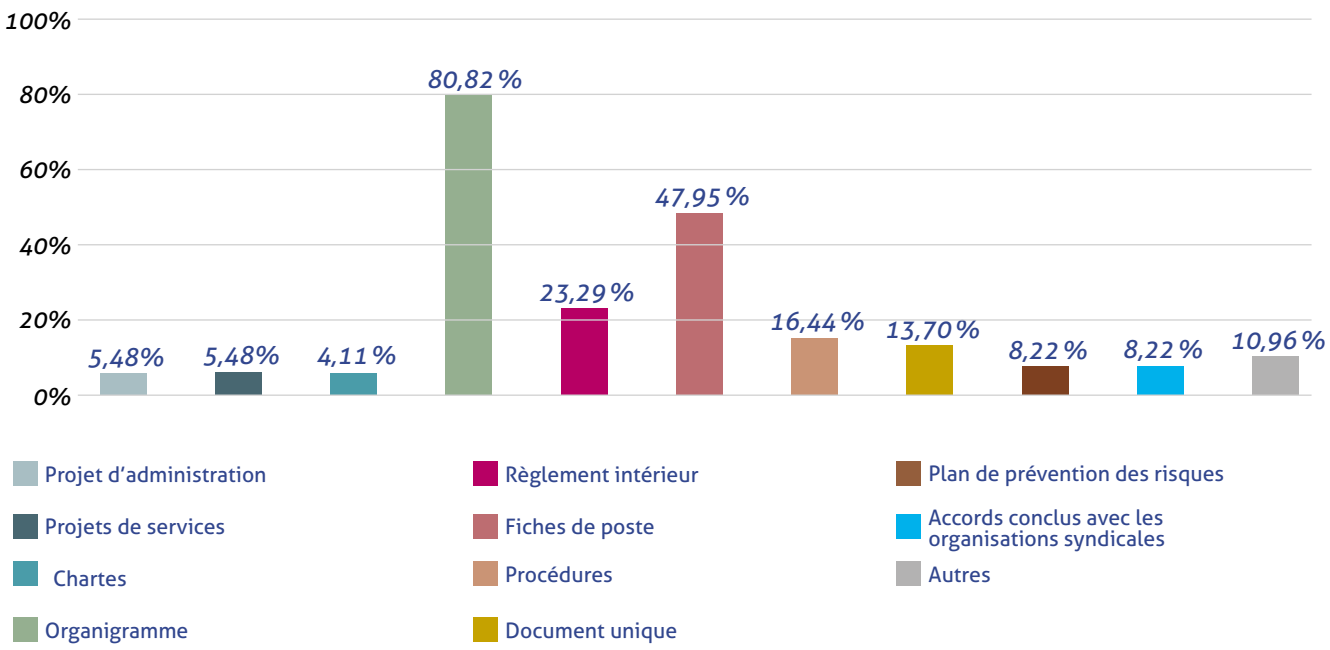
Plus majoritairement, les EPCI répondants avaient élaboré un règlement intérieur (58,51 %), des fiches de poste (81,91 %), un organigramme (91,49 %).

Une communauté indique que tout était à construire totalement ou partiellement.

Une autre indique que certains des documents préexistaient dans certaines des communautés de communes mais à l'état d'ébauche parfois.

Documents harmonisés ou réalisés préalablement à la fusion en vue de cette dernière

94 répondants



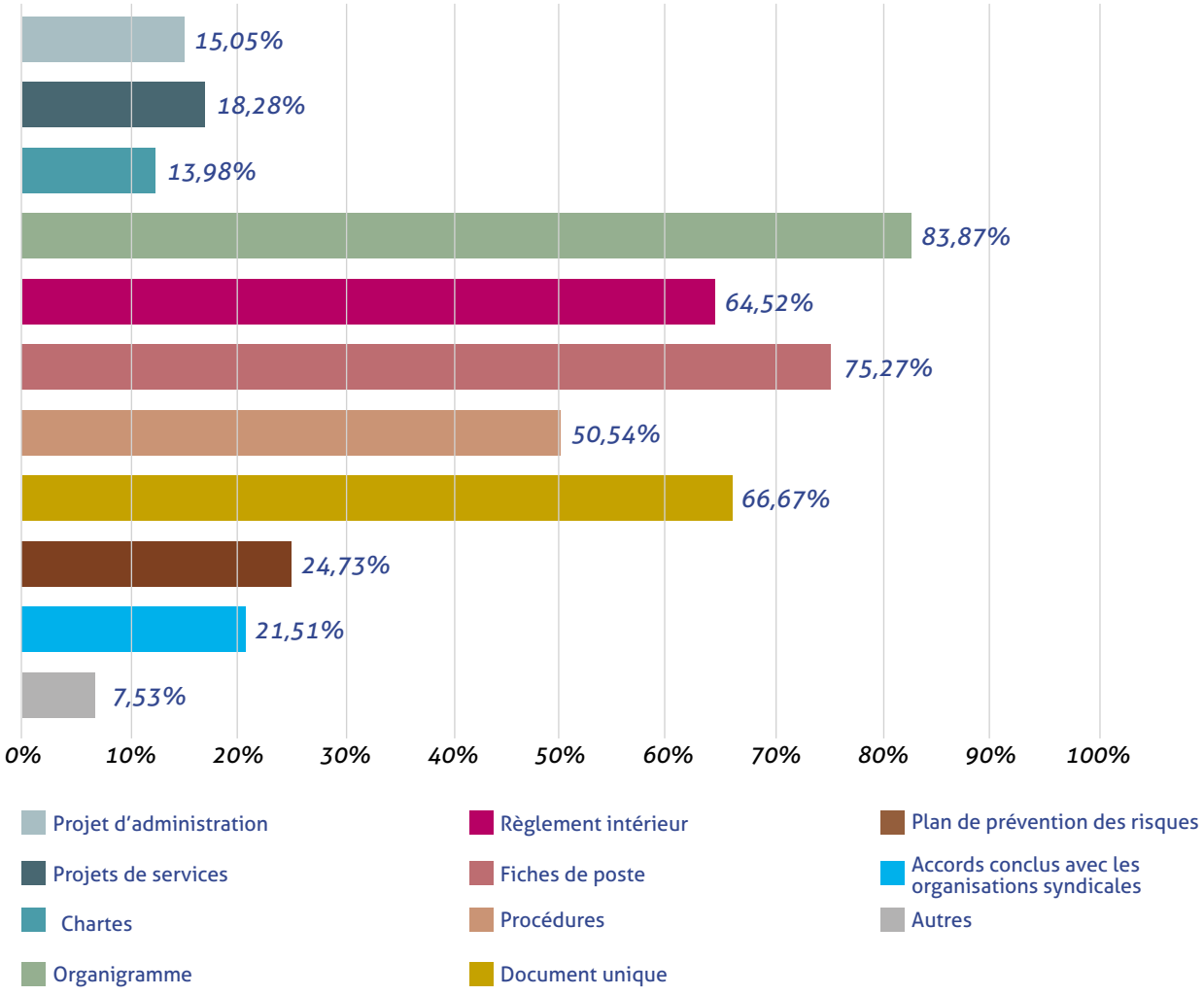
Préalablement à la fusion et en vue de celle-ci, peu d'EPCI ont travaillé sur l'harmonisation ou l'élaboration de documents de référence. Ainsi, quatre communautés ont adopté un projet d'administration et des projets de service, six ont conclu un accord avec les organisations syndicales.

Après la fusion, différents documents ont été élaborés :
- 83,87 % des EPCI ont adopté un nouvel organigramme
- 75,27 % des fiches de poste
- 66,67 % le DUERP
- 64,52 % un règlement intérieur.

Plus de 50 % des communautés ont formalisé leurs procédures à l'issue de la fusion. Un quart des répondants a élaboré un plan de prévention et près de 22 % des EPCI ont conclu un accord avec les organisations syndicales.

Documents harmonisés ou adoptés après la fusion

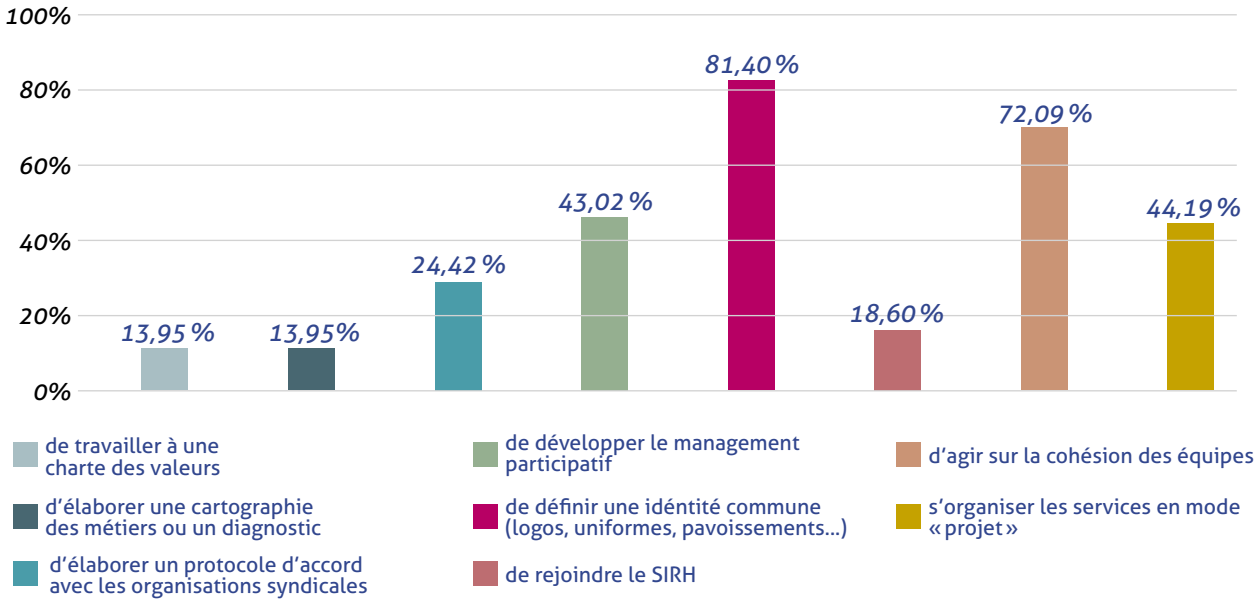
93 répondants



La fusion a été pour la très grande majorité des EPCI répondants (près de 82 %) l'occasion de travailler à une identité commune. Pour beaucoup, elle a permis de travailler sur la cohésion des équipes (72,09 %), de développer le management participatif (43,02 %), d'organiser les services en mode projet (44,19 %).

La fusion a été l'occasion

86 répondants

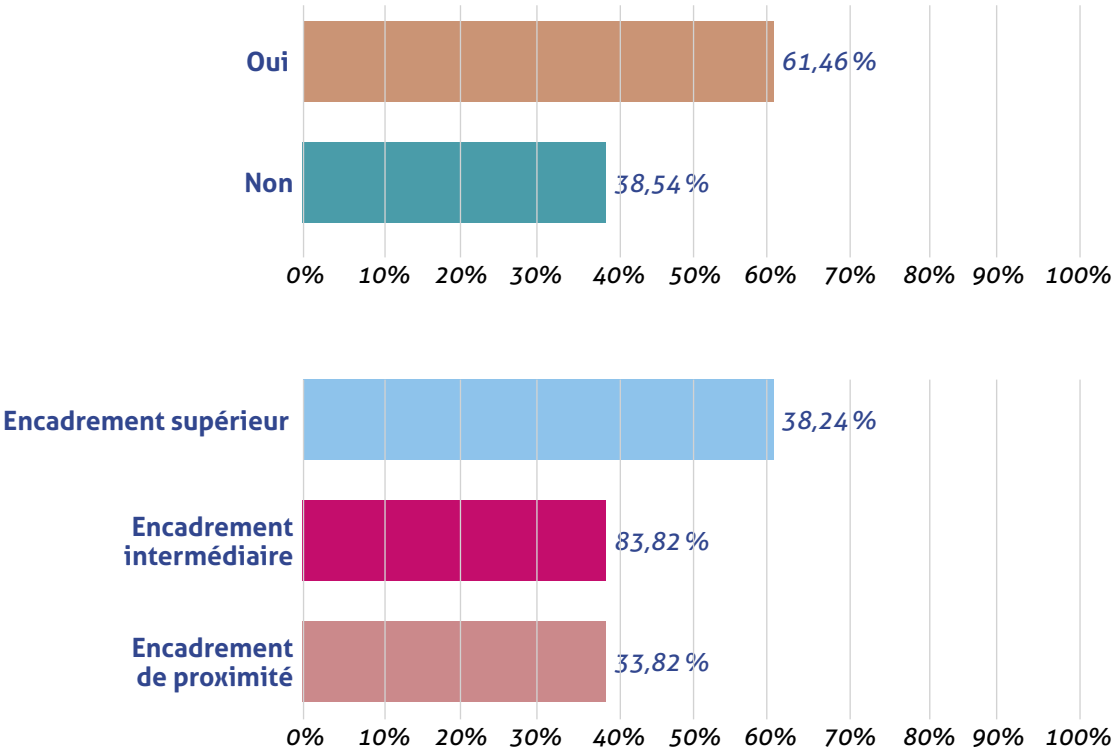


12 EPCI ont réalisé une cartographie des métiers, 12 ont travaillé à une charte de valeurs, 16 ont refondu le SIRH.

Nombre d'EPCI (61,46 %) ont mis en exergue la nécessité après la fusion de renforcer l'encadrement principalement intermédiaire (83,82 %), mais aussi supérieur (38,24 %) et de proximité (33,82 %).

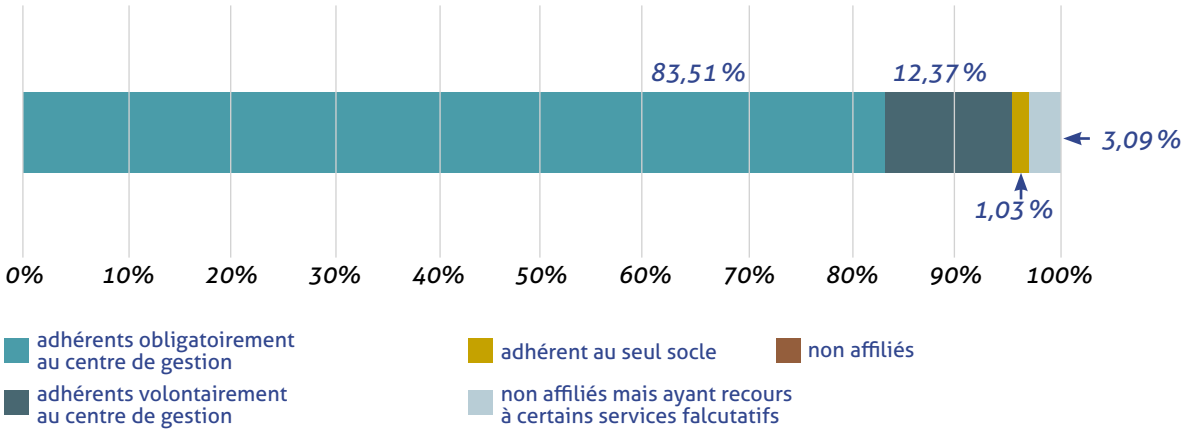
Nécessité de renforcer l'encadrement

96 répondants



Affiliation ou adhésion au CDG

97 répondants



A l'exception de quatre EPCI, toutes les communautés répondantes sont affiliées au CDG de leur département (95,88 %), 12 communautés d'agglomération employant plus de 350 agents répondantes ayant fait le choix de l'affiliation volontaire. Un EPCI non affilié est adhérent au socle commun de prestations et trois autres précisent tout de même avoir recours aux services facultatifs de leur CDG.

Transferts d'agents à l'occasion de l'harmonisation des compétences

Dans le cadre des fusions entrées en vigueur au 1er janvier 2017 en application des schémas départementaux de coopération intercommunale, les délais laissés pour mener à bien les harmonisations de compétences étaient d'un an (trois mois dans le droit commun) pour les compétences optionnelles (catégorie de compétences supprimée en

Une part relativement importante des établissements publics de coopération intercommunale entre dans la catégorie des établissements obligatoirement et volontairement affiliés aux CDG.
Les EPCI représentent près de 20% des affiliés obligatoires aux Centres de gestion.

Le nombre d'EPCI affiliés obligatoirement a été réduit du fait de la réforme territoriale (fusions de structures intercommunales et communes nouvelles).

En moyenne, 6 collectivités ou établissements sont affiliés volontaires dans le ressort d'un CDG (évolution significative entre 2006 et 2017 : plus de 75% des CDG ont des affiliés volontaires dans leur ressort). Ces affiliés sont majoritairement des EPCI à 52%.

La part des EPCI affiliés volontaires a très largement progressé, ils représentaient 26,32% en 2012. Les EPCI qui s'affilient volontairement emploient en moyenne 675 agents.

2019) et de deux ans pour les compétences facultatives et les définitions d'intérêt communautaire (délai identique au droit commun).

D'un point de vue juridique, c'est seulement une fois ces délibérations prises que se produisent leurs effets, notamment en matière de ressources humaines.
Les principes habituels trouvent alors à s'appliquer [3]selon que les compétences sont généralisées à l'ensemble de l'intercommunalité issue de la fusion ou restituées en tout ou partie aux communes.

Dans la pratique, ces conséquences ont été préparées en amont du vote des délibérations.

1. Cas de la généralisation d'une compétence

Le service ou la partie de service des communes correspondant à la compétence qu'elles exerçaient avant cette généralisation doivent être transférés à l'intercommunalité.

Au sein des services concernés :

- les agents exerçant la totalité de leurs missions en lien avec la compétence généralisée sont transférés de plein droit à l'intercommunalité qui devient leur employeur. Les modalités font l'objet d'une décision conjointe de la commune et de l'intercommunalité. Cette décision est prise après établissement d'une fiche d'impact décrivant notamment les effets du transfert sur l'organisation et les conditions de travail, ainsi que sur la rémunération et les droits acquis des fonctionnaires et des agents territoriaux non titulaires concernés. La fiche d'impact est annexée à la décision. Les accords conclus préalablement à la décision sont annexés à la décision. La décision et ses annexes sont soumises à l'avis du ou des comités sociaux territoriaux compétents ;
- dans les mêmes conditions, le transfert peut être proposé aux agents n'exerçant qu'une partie de leurs missions en lien avec la compétence généralisée. En cas de refus, ils sont de plein droit et sans limitation de durée mis à disposition, à titre individuel et pour la partie de leurs fonctions relevant du service ou de la partie de service transféré, du président de l'intercommunalité. Ils sont placés, pour l'exercice de cette partie de leurs fonctions, sous son autorité fonctionnelle. Les modalités de cette mise à disposition sont réglées par une convention conclue entre la commune et l'intercommunalité. Il s'agit là d'un régime de mise à disposition individuelle spécifique, différent du régime de droit commun.

2. Cas de la restitution totale ou partielle d'une compétence

Plusieurs situations peuvent exister :

- les agents communaux qui exerçaient une partie de leurs missions en lien avec la compétence restituée et étaient, faute d'avoir accepté une éventuelle proposition de transfert, jusqu'alors de plein droit mis à disposition de l'intercommunalité voient leur mise à disposition prendre fin. Le fonctionnaire territorial qui ne peut être affecté dans son administration d'origine aux fonctions qu'il exerçait précédemment reçoit une affectation sur un emploi que son grade lui donne vocation à occuper. L'agent territorial non titulaire qui ne peut être affecté dans son administration d'origine aux fonctions qu'il exerçait précédemment reçoit une affectation sur un poste de même niveau de responsabilités ;
- les fonctionnaires et agents territoriaux non titulaires transférés à l'origine par les communes ou recrutés par l'intercommunalité et qui sont chargés, pour la totalité de leurs fonctions, de la mise en œuvre de la compétence restituée doivent être répartis aux termes d'un commun accord par convention conclue entre l'intercommunalité et ses communes membres. Cette convention est soumise pour avis aux comités sociaux territoriaux placés auprès de l'intercommunalité et auprès des communes. Elle est notifiée aux agents non titulaires et aux fonctionnaires concernés. A défaut d'accord sur les conditions de répartition des personnels dans un délai de trois mois à compter de la restitution des compétences, le préfet fixe cette répartition par arrêté. Les fonctionnaires et agents territoriaux non titulaires concernés sont transférés aux

3. CGCT, art. L. 5211-4-1

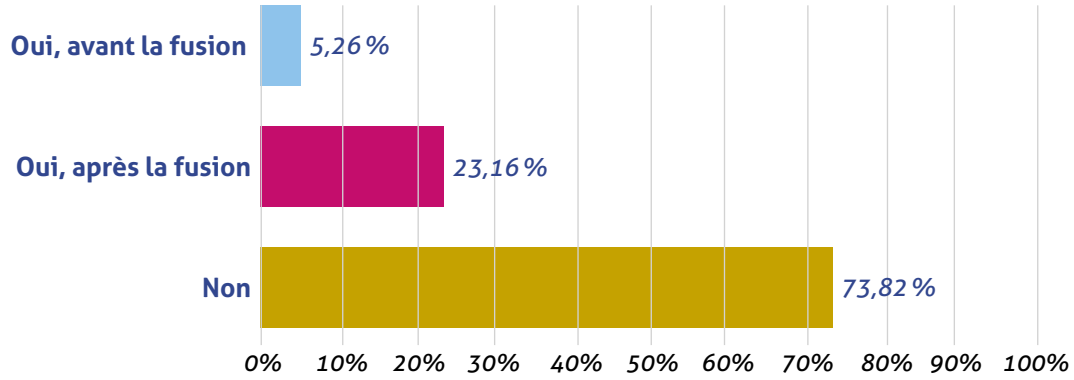
communes en application de la convention ou de l'arrêté de répartition dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les leurs ;
- les fonctionnaires et agents territoriaux non titulaires transférés à l'origine par les communes ou recrutés par l'intercommunalité et qui sont chargés, pour une partie de leurs fonctions, de la mise en œuvre de la compétence restituée reçoivent une affectation au sein de l'établissement public de coopération intercommunale correspondant à leur grade ou niveau de responsabilité.

5. Les créations de postes

La très grande majorité des communautés répondantes indiquent que la fusion n'a pas nécessité la création de postes spécifiques pour accompagner celle-ci (près de 74 %).
27 communautés ont toutefois recruté des emplois spécifiques avant la fusion ou juste après.

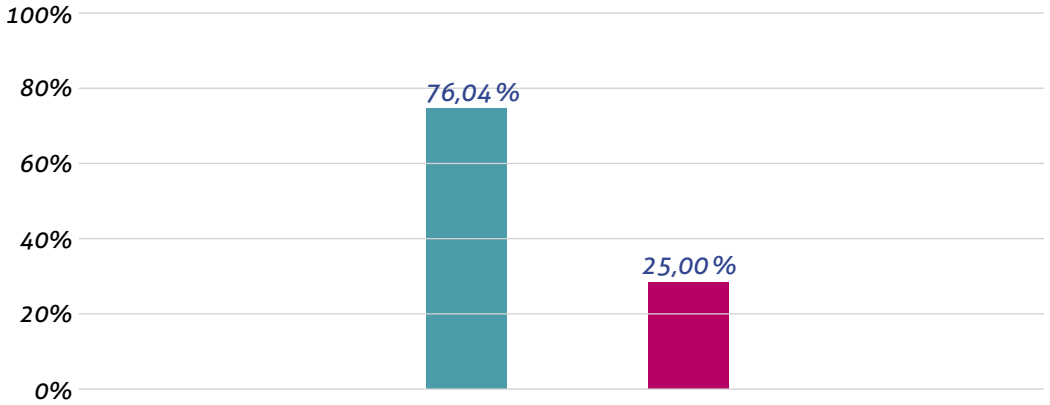
La création de postes spécifiques pour accompagner la fusion

95 répondants



La création de postes spécifiques sur le plus long terme

96 répondants



Sur le long terme, a contrario, plus de 76 % des communautés ont créé des postes à l'issue de la fusion.

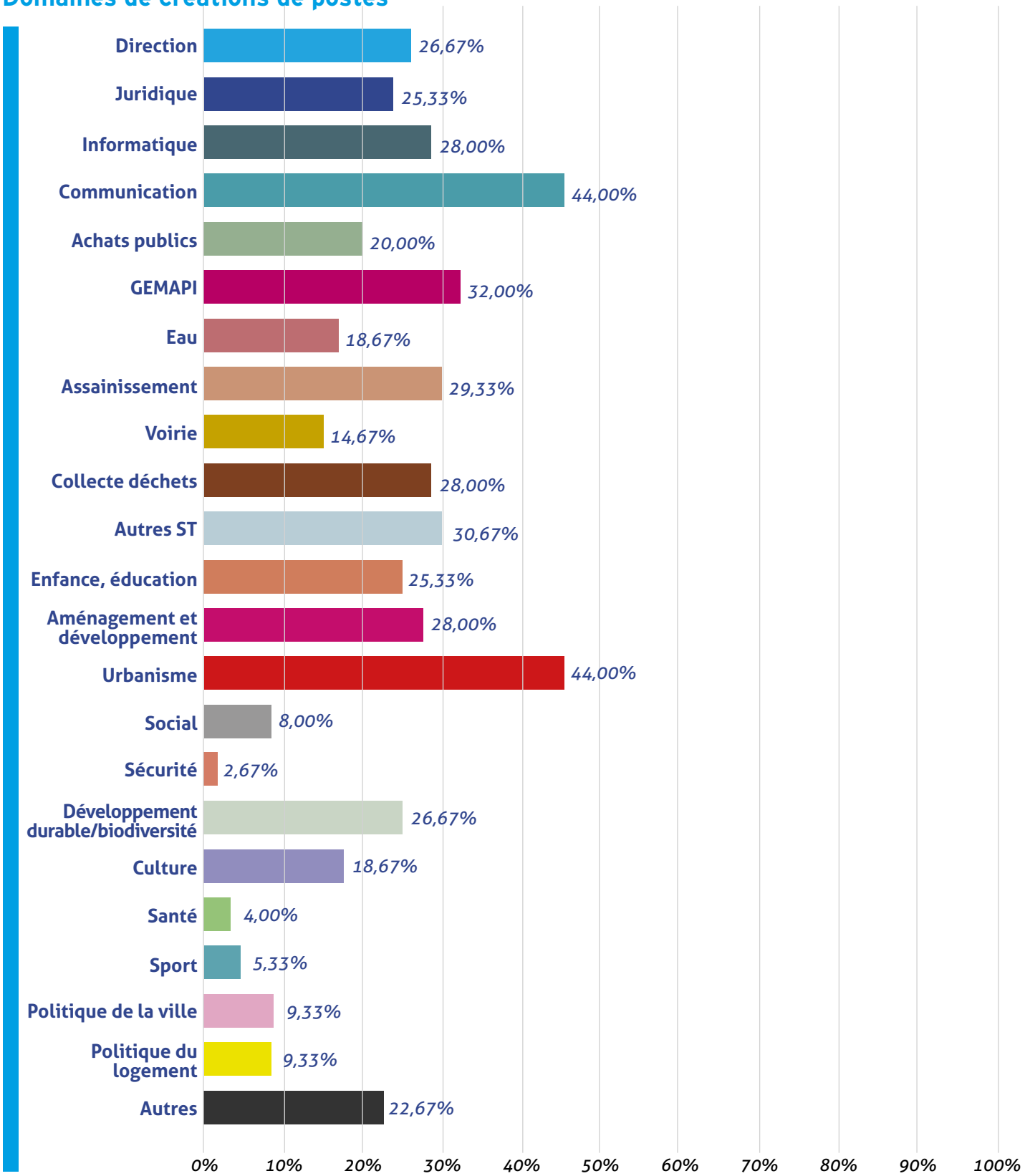
Les créations de postes ont été les plus importantes dans les domaines suivants :
- La communication (44 %)
- L'urbanisme (44 %)
- La GEMAPI (32 %)
- Les services techniques (30,67 %)
- L'assainissement (29,33 %)
- L'aménagement, le développement (28 %)
- La collecte et le traitement des déchets (28 %)
- L'informatique (28 %)
- La direction (26,67 %)
- Le développement durable, la biodiversité (26,67 %)
- Le juridique (25,33 %)
- L'enfance, l'éducation, le scolaire (25,33 %).

HOTEL DE VILLE
LIBERTE EGALITE FRATERNITE

Plus marginalement, des créations de poste ont concerné les achats publics (20 %), la culture, (18,67 %), l'eau (18,67 %), la voirie (14,67 %), la politique du logement (9,33 %), la politique de la ville (9,33 %), le social (8 %), le sport (5,33 %), la santé (4 %), la sécurité (2,67 %).

17 EPCI (22,67 %) ont indiqué avoir créé des postes dans les domaines des finances, des RH, de l'administration générale, du développement économique, du tourisme…

Domaines de créations de postes



75 répondants

Les postes proposés (temps complet) sur la période par types de collectivités

	Nombre de postes proposés sur l'année 2015	Nombre de postes proposés sur l'année 2016	Nombre de postes proposés sur l'année 2017	Nombre de postes proposés sur l'année 2018	Nombre de postes proposés sur l'année 2019	Nombre de postes proposés sur l'année 2020	Évolution entre 2019 et 2020
Commune	19911	24157	30 007	34245	39211	43 134	↗ 10,0%
Département	5135	5 899	8876	10 689	13 154	14.700	↗ 11,8%
Communauté d'agglomération	1953	3 390	5546	6158	7045	7216	↗ 2,4%
Communauté de communes	3684	3951	4754	5713	5967	5745	↘ -3.7%
Autre établissement public intercommunal	2320	2757	3282	3482	3723	4581	↑ 23,0%
Centre communal d'action sociale (CCAS)	1733	1863	2081	2339	2967	3599	↑ 21.3%
Région	1868	1300	2035	2835	3396	3386	↘ 0,3%
Service départemental d'incendie et de secours	484	525	877	1187	1101	2497	↑ 126,8%
Communauté urbaine et métropole	3167	1973	2857	3190	3563	2357	↓ 33,8%

Source : ANDXDG 2021

Top 3 des métiers proposés dans les Communautés urbaines et métropoles

Métier	Nombre de postes proposés sur la période 2014/2020	Part des postes sur la période
Assistante / Assistant de gestion administrative	814	4,1%
Travailleuse / Travailleur social-e	579	2,9%
Cheffe / Chef de projet foncier, urbanisme et aménagement	432	2,2%

Top 3 des métiers proposés dans les Communautés d'agglomération

Métier	Nombre de postes proposés sur la période 2014/2020	Part des postes sur la période
Animatrice-éducatrice/Animateur-éducateur sportif-ve	1061	3,2%
Enseignante / Enseignant artistique	818	2,5%
Assistante / Assistant de gestion administrative	783	2,4%

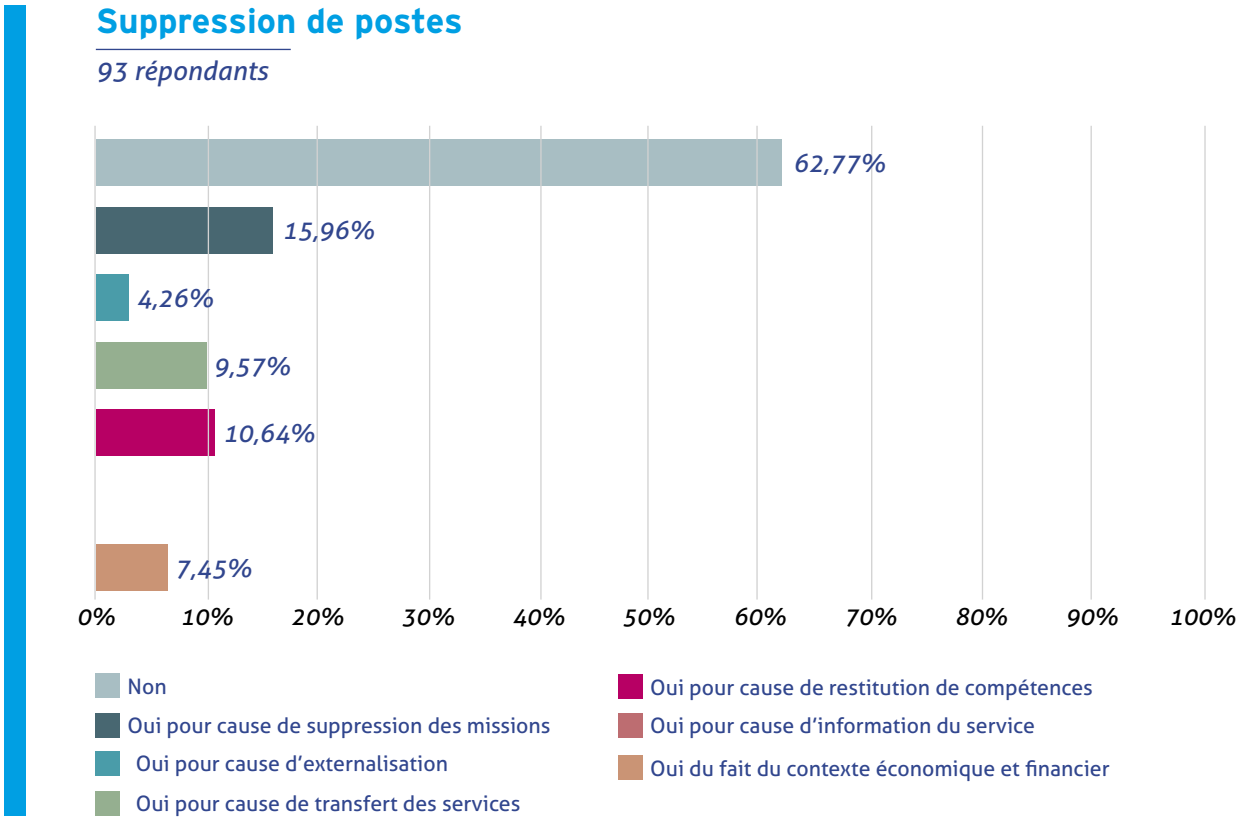
Top 3 des métiers proposés dans les Communautés de Communes

Métier	Nombre de postes proposés sur la période 2014/2020	Part des postes sur la période
Animatrice-éducatrice/Animateur-éducateur sportif-ve	1685	5,1%
Instructrice / Instructeur des autorisations d'urbanisme	1240	3,7%
Animatrice / Animateur enfance	933	2,8%

Source : ANDCDG, Juin 2021

6. Les suppressions de postes

Majoritairement (62,77 %), la fusion n'a entraîné aucune suppression de poste.
15 communautés évoquent des suppressions liées à la suppression de compétences, 10 pour des restitutions de compétences, 7 EPCI évoquent des suppressions liées au contexte économique et financier, 9 EPCI pour cause de transfert de compétences.



7. La gestion des emplois fonctionnels

Fusions de 2017 : maintien temporaire des emplois fonctionnels jusqu'à six mois

La loi NOTRe du 7 août 2015 a prévu que, dans le cadre des fusions résultant en 2017 des schémas départementaux de coopération intercommunale, le maintien temporaire des emplois fonctionnels occupés avant les fusions[4] :

- l'agent occupant l'emploi fonctionnel de directeur général des services au sein de l'intercommunalité regroupant le plus grand nombre d'habitants était maintenu dans ses fonctions jusqu'à la date de la délibération créant les emplois fonctionnels de l'intercommunalité issue de la fusion, et au plus tard six mois après cette fusion ;
- les agents occupant un emploi fonctionnel de directeur général des services dans les autres intercommunalités fusionnées étaient maintenus en qualité de directeur général adjoint jusqu'à la date de la délibération créant les emplois fonctionnels, et au plus tard six mois après cette fusion ;
- les agents occupant un emploi fonctionnel de directeur général adjoint ou de directeur général des services techniques d'une intercommunalités ayant fusionné sont maintenus en qualité de directeur général adjoint jusqu'à la date de la délibération créant les emplois fonctionnels de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre issu de la fusion, et au plus tard six mois après cette fusion.

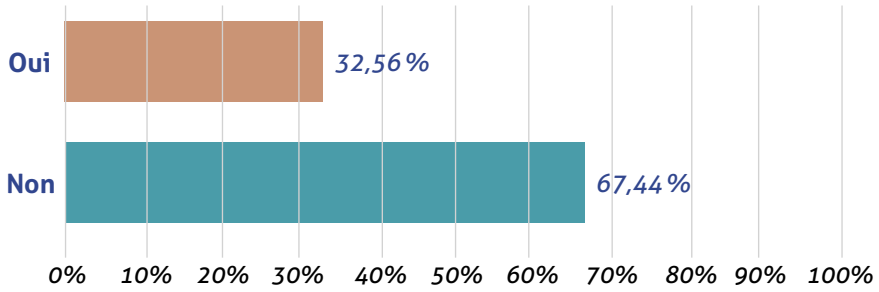
Le droit commun des fusions d'intercommunalités ne comporte pas de disposition similaire. Dans ce cas, le nouveau conseil communautaire est amené à prendre une délibération créant les emplois fonctionnels dans les meilleurs délais.

Dans deux tiers des établissements (66,44 %), les emplois fonctionnels n'ont pas été impactés par l'évolution des seuils réglementaires. Ils ont conservé leur poste après la fusion.
Dans plus de 46 % des communautés répondantes, les emplois fonctionnels ont été créés au 1er janvier 2017.

4. Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation de la République, art. 114, VIII

Évolution des seuils réglementaires : les emplois fonctionnels ont-ils été impactés ?

86 répondants

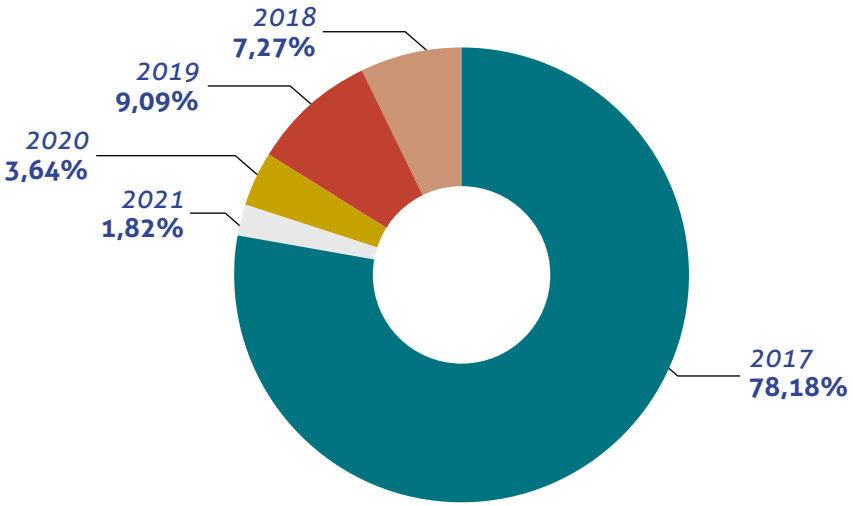


Parmi les communautés ayant créé des emplois fonctionnels, pour 69,09 % de ces EPCI cette création a eu lieu au 1er trimestre 2017.

Un EPCI les a créés au 1er janvier 2021, 2 au 1er janvier 2020, 5 au 1er janvier 2019, 4 au 1er janvier 2018.

Typologie des EPCI répondants en fonction du nombre d'habitants

55 répondants



Seules six communautés évoquent un placement en surnombre d'agents sur emploi fonctionnel. Cela concerne 15 agents et majoritairement des emplois de catégorie A (81,25 %).

A l'issue du surnombre, un agent a été muté, cinq ont été reclassés. Les autres ont été pris en charge par le CDG ou le CNFPT.

8. L'évolution des dépenses de fonctionnement

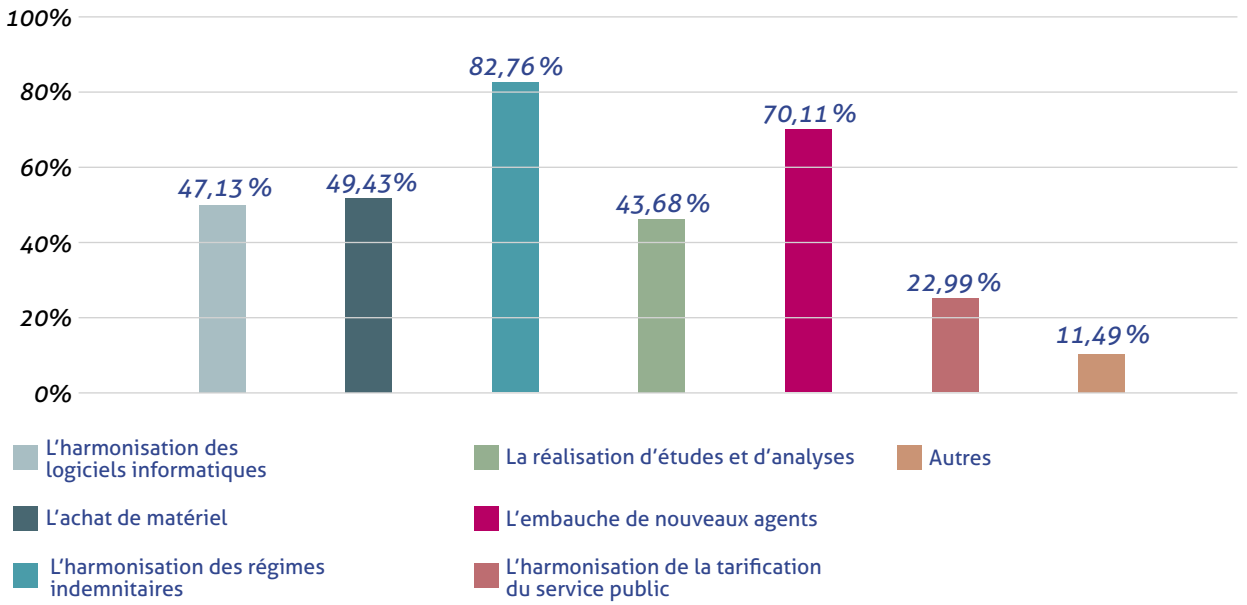
87 communautés (88,78 %) évoquent une hausse des dépenses de fonctionnement liée à :
- L'harmonisation des régimes indemnitaires (82,76 %)
- L'embauche de nouveaux agents (70,11 %)
- L'achat de matériels (49,43 %)
- L'harmonisation des logiciels informatiques (47,13 %)
- La réalisation d'études et d'analyses (43,68 %).

Plus marginalement, cette hausse s'explique notamment par l'harmonisation de la tarification du service public, l'aménagement des locaux ou la location de nouveaux espaces, l'exercice de nouvelles compétences, l'augmentation des attributions de compensation, la mise en œuvre de l'action sociale ou de la PSC, de mesures liées à la santé et à la sécurité des agents.

Parmi les 11 communautés n'ayant pas constaté une hausse des dépenses de fonctionnement, une met en exergue le fait d'avoir mené des actions visant à réduire les charges de fonctionnement et notamment la masse salariale.

Causes invoquées pour expliquer la hausse des dépenses de fonctionnement

87 répondants



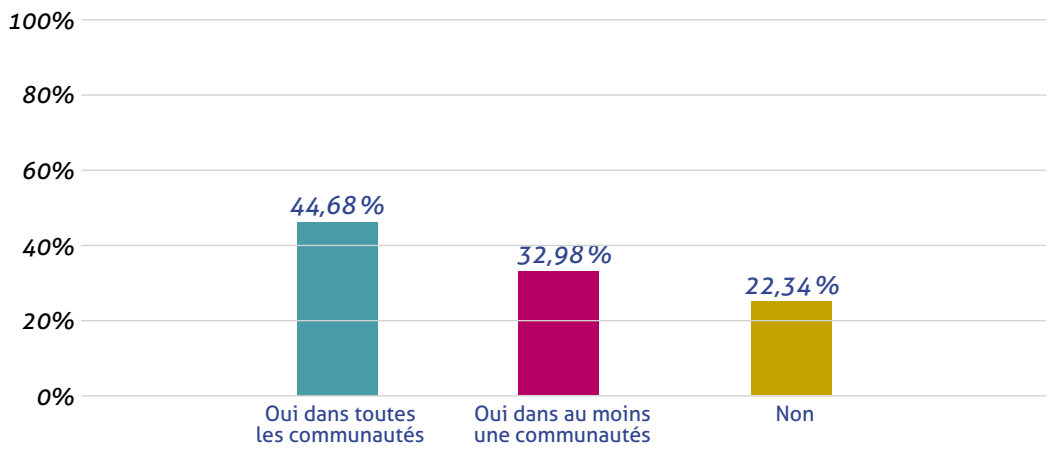
9. La réorganisation des temps de travail

Environ 22 % des EPCI répondants indiquent les agents employés ne travaillaient pas avant la fusion sur la base des 1607 heures de travail effectives.

Environ un tiers des communautés indique que les agents travaillaient sur la base des 1607 heures dans au moins un des EPCI et près de 45 % dans toutes les communautés fusionnées.

Les agents employés travaillaient-ils avant la fusion sur la base de 1607 heures effectives ?

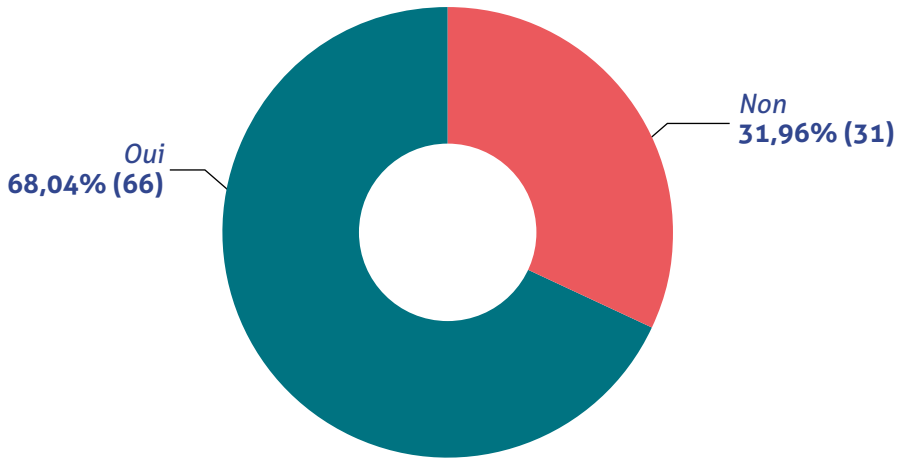
94 répondants



Plus des deux tiers des EPCI (68,04 %) ont engagé une démarche de réorganisation des temps de travail à l'issue de la fusion.

Démarche de réorganisation des temps de travail à l'issue de la fusion

97 répondants



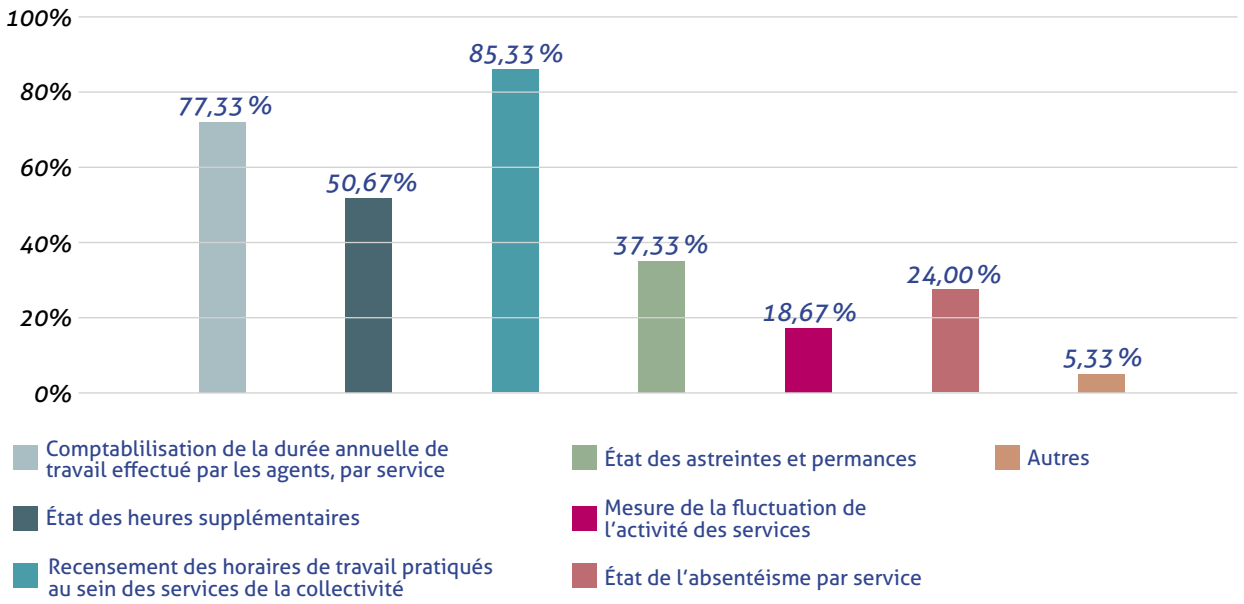
Pour ce faire, un état des lieux préalable a été réalisé notamment à partir :

- Du recensement des horaires de travail pratiqués au sein de chaque service (85,33 %)
- De la comptabilisation de la durée annuelle de travail effectuée par les agents par service (77,33 %)
- De l'état des heures supplémentaires (50,67 %)
- De l'état des astreintes et des permanences (37,33 %)
- De l'état de l'absentéisme par service (24 %)
- De la mesure de la fluctuation de l'activité des services (18,67 %).

Quatre communautés indiquent également avoir étudié les protocoles et accords temps de travail en vigueur dans les communautés préexistantes à la fusion.

Éléments inclus dans l'état des lieux préalable à la démarche de réorganisation du temps de travail

75 répondants



Parmi les outils proposés pour réorganiser les temps de travail, près de 75 % des EPCI ont adopté un règlement des congés et ASA, 43,04 % ont instauré le télétravail, 37,97 % ont élaboré un règlement spécifique des astreintes et permanences et mis en place des feuilles de temps.

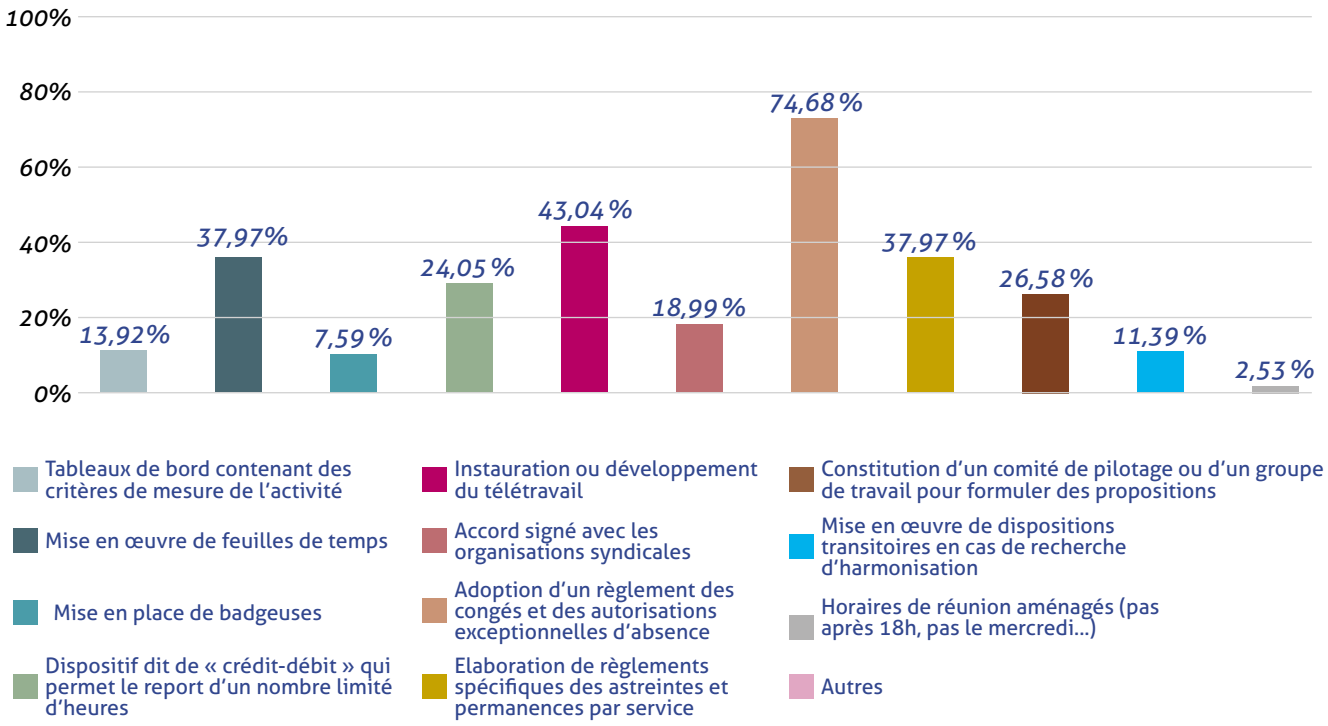
24,05 % des répondants ont mis en œuvre les horaires variables, 26,58 % ont constitué un groupe de travail pour élaborer des propositions visant à concilier vie professionnelle et vie personnelle. Moins de 19 % des EPCI répondants ont conclu un accord sur le temps de travail avec les organisations syndicales.

Deux EPCI évoquent la mise en place d'horaires de réunion aménagés, six le déploiement d'une badgeuse.

9 communautés ont mis en œuvre des dispositions transitoires dans l'attente d'une harmonisation des cycles de travail.

Les outils proposés pour réorganiser les temps de travail

79 répondants



10. L'impact de la fusion sur la rémunération et les prestations sociales

En vertu des dispositions de l'article L 5111-7 du code général des collectivités créé par la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014, dite loi MAPTAM, *« dans tous les cas où des agents changent d'employeur en application d'une réorganisation [territoriale], ceux-ci 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 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Une indemnité de mobilité peut leur être versée par la collectivité ou l'établissement d'accueil, selon les modalités et dans les [conditions et] limites définies par [les décrets n°2015-933 et n°2015-934 du 30 juillet 2015].*

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 avec l'un des organismes mentionnés à l'article 88-2 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984. La convention et, le cas échéant, le contrat sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire entre le nouvel employeur, l'ancien employeur et l'organisme. Ceux-ci peuvent convenir d'une échéance de la convention et, le cas échéant, d'une échéance du contrat, antérieures à celles stipulées, dans le but d'harmoniser le régime des participations applicables

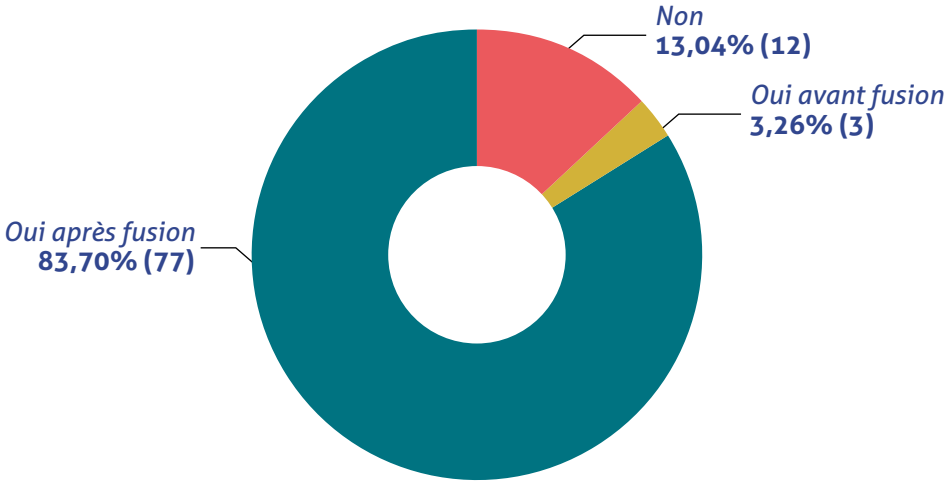
aux agents. L'organisme est informé de la substitution de personne morale par le nouvel employeur. La substitution de personne morale à la convention et, le cas échéant, au contrat n'entraîne aucun droit à résiliation ou à indemnisation pour l'organisme.
Les agents conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice des participations qui leur étaient applicables au titre d'un label prévu au même article 88-2.

Si des agents changent d'employeur par l'effet de la création d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou d'une fusion d'établissements publics à fiscalité propre et si l'effectif de l'établissement d'accueil est d'au moins cinquante agents, l'employeur engage une négociation sur l'action sociale au sein du comité technique puis à compter du 1er janvier 2023 du comité social territorial ».

Seuls 12 EPCI (13,04 %) n'ont pas engagé de démarche de refonte du régime indemnitaire. 3 communautés avaient anticipé cette démarche préalablement à la fusion.

Démarche de refonte du régime indemnitaire

92 répondants

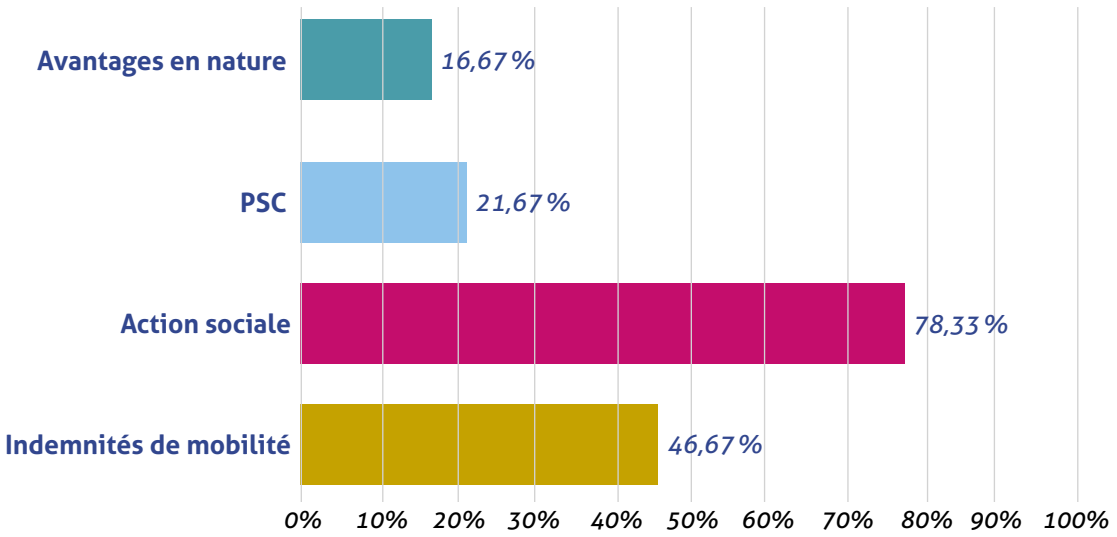


Parmi les compléments de rémunération institués à l'issue de la fusion, plus de trois quarts des communautés (78,33 %) ont mis en œuvre des dispositifs d'action sociale, 46,67 % ont versé des indemnités de mobilité, 16,67 % proposent des avantages en nature.

Moins d'un quart des EPCI répondants (13 communautés) a mis en place la protection sociale complémentaire.

Compléments de rémunération institués à l'issue de la fusion

60 répondants



ADCF / FNCDG 2021 / Mise en page intérieure Florent Chagnon

AdCF
INTERCOMMUNALITÉS DE FRANCE

FNCDG
Fédération Nationale des Centres de Gestion de la Fonction Publique Territoriale