

Loi MAPAM

Création des métropoles et impacts prévisibles sur les Epl

Note adoptée par le Bureau de la FedEpl du 14 mai 2014

La loi Modernisation de l'action publique et affirmation des métropoles (Mapam) prévoit la constitution de quatorze métropoles, dont trois dérogatoires (Paris, Lyon, Marseille).

Si la métropole de Nice existe depuis le 31 décembre 2011, onze métropoles seront constituées au 1^{er} janvier 2015 (Lyon, Toulouse, Rennes, Strasbourg, Nantes, Rouen, Grenoble, Bordeaux, Lille, ainsi que Brest et Montpellier de manière facultative), et deux au 1^{er} janvier 2016 (Paris, Marseille).

Ces métropoles concentreront de manière automatique sur leurs territoires des compétences larges pour certaines encore attribuées aux communes (cf. liste des compétences obligatoires des métropoles de droit commun en annexe). Cette métropolisation entraînera une réorganisation de l'action publique métropolitaine qui impactera le mouvement des Epl.

Comme l'a souhaité le Bureau du 22 janvier 2014, la FedEpl a engagé un état des lieux des conséquences prévisibles de ces métropoles sur les Epl, avec 3 objectifs :

- Recenser les Epl impactées, leurs caractéristiques et leur poids,
- Sécuriser les évolutions de l'actionnariat de ces Epl,
- Identifier comment accompagner les réorganisations de l'action publique métropolitaine sur chacun des 14 territoires, en vue du meilleur positionnement possible de la « réponse Epl ».

1° Un mouvement de métropolisation impactant près d'1/4 des Epl

Le mouvement des Epl est largement concerné par cette nouvelle organisation territoriale puisque 274 Epl interviennent sur ces 14 métropoles. Elles y emploient 20 000 salariés et représentent 5,8 milliards d'€ de chiffre d'affaires annuel, soit :

- 23% des Epl concernées
- 38% des emplois
- 48% de l'activité du mouvement

Les Sem (215 soit 21%) comme les Spl (59 soit 30%) sont concernées par ces évolutions.

Cette cartographie laisse apparaître 2 tendances lourdes :

- Le cas particulier de la métropole du Grand Paris qui rassemble à elle seule 103 Epl soit près de 40% des 274 Epl concernées ;
- Une surreprésentation des secteurs de l'aménagement et de l'immobilier qui rassemblent près de 60% des 274 Epl.

Avec 1/4 des Epl concernées, la constitution des métropoles constitue un enjeu majeur pour le mouvement. C'est d'autant plus vrai que **les secteurs de l'aménagement et de l'immobilier, déjà en pleine évolution ces dernières années, sont les principaux concernés** par cette nouvelle organisation territoriale.

La concentration de 103 Epl sur la seule métropole du Grand Paris est également un facteur de risque.

2° Actionnariat des Epl : une évolution autant politique que juridique

Le 1^{er} enjeu pour le mouvement est celui de l'évolution de la gouvernance des Epl, résultant principalement des évolutions entre l'actionnariat communal et un actionnariat métropolitain.

Les actions détenues dans les Epl peuvent être classées en 4 grandes catégories.

Cas n°1 - Les actions détenues par une communauté d'agglomération, une communauté urbaine ou une communauté de communes

⇒ Elles sont transférées de droit à la métropole qui se substitue à ces intercommunalités.

Cas n°2 - Les actions détenues par des communes lorsque les compétences exercées par l'Epl ne sont pas transférées à la métropole

⇒ Elles demeurent des actions communales.

Cas n°3 - Les actions détenues par des communes lorsque l'ensemble de la compétence exercée par l'Epl est transférée de droit à la Métropole

⇒ Une cession de droit a minima des 2/3 des actions détenues par les communes doit intervenir au bénéfice de la métropole. Les communes ont donc la possibilité, grâce à l'amendement déposé par Jean-Léonce DUPONT, de conserver jusqu'à 1/3 de leurs actions.

Cas n°4 - Les actions détenues par des communes lorsque une partie seulement des compétences exercées par l'Epl est transférée de droit à la métropole

⇒ Un transfert conventionnel est à organiser entre la ou les communes et la métropole. La règle des 2/3 – 1/3 ne s'applique pas de droit.

Sur la base d'une étude en cours de finalisation portant sur chacune des 274 Epl, la FedEpl estime que 80% de ces Sem et Spl sont concernées par des cessions d'actions communales à une métropole.

Si la loi pose donc une règle pour les cessions des actions entre communes et métropoles, elle n'apporte pas une réponse à toutes les situations :

- Ainsi, les cessions prévues sont régies par le droit commun. Les collectivités doivent s'entendre sur un prix et sur une date de cession. A défaut d'accord, rien n'est prévu par les textes.
- Lorsqu'une partie seulement des compétences exercées par l'Epl est transférée à la métropole, aucune règle ne fixe le volume d'action devant être cédé.

Ces cessions devront également être engagées en veillant à la sécurité juridique des Spl et Sem, comme à leur bonne gouvernance, et en tenant compte d'autres contraintes :

- Respect des pactes d'actionnaires (clauses de sortie conjointes...)
- Organisation du contrôle analogue pour les Spl
- Veiller à ce qu'un tiers actionnaire ne devienne pas actionnaire majoritaire, etc...
- Problématique du transfert des emprunts et des garanties

Au regard de ces éléments, sans pouvoir en préciser le calendrier exact, il est acquis que :

- les métropoles seront demain l'actionnaire public de référence de la majorité des Epl de leur territoire,
- ces cessions seront tout autant le fruit d'un accord politique que l'application d'une disposition législative.

Il est donc proposé que la FedEpl assure un conseil à ces adhérents :

→ *Action n°1 - Informer de manière personnalisée toutes les Epl concernées par des évolutions possibles de leur actionnariat suite au vote de la loi Mapam, comme de la disponibilité de la FedEpl :*

- *pour répondre à leurs questions,*
- *pour tout échange avec leurs collectivités (ville/métropole),*
- *pour saisir la Direction Générale des Collectivités Locales des difficultés et interrogations rencontrées.*

André VALLINI, Secrétaire d'Etat à la réforme territoriale, a donné son accord à Jean-Léonce DUPONT pour qu'une concertation se mette en place entre la FedEpl et ses services sur les interrogations pratiques que suscite, pour les Epl, la mise en place des métropoles.

3° Impacts à l'échelle de chaque métropole : l'enjeu de la coordination et des coopérations entre Epl

L'impact de la loi Mapam sera différent d'une métropole à l'autre, en fonction du taux d'intégration des compétences, du nombre d'Epl intervenant sur le territoire, de la fusion ou non d'établissements publics de coopération intercommunale, etc....

Chaque métropole constitue ainsi un cas particulier :

- La communauté urbaine de Brest étant déjà actionnaire de toutes les Epl de son territoire, la création de la métropole aura un impact moindre ;
- La métropole de Lyon devrait être actionnaire de 11 Epl (7 actuellement pour la communauté urbaine) dont 4 en matière de logement ;
- La métropole de Grenoble devrait être actionnaire de 12 Epl (contre 6 pour la communauté d'agglomération) dont 5 dans le secteur de l'aménagement.

Dans leur grande majorité, les métropoles ont vocation à être plus présentes (en nombre d'Epl ; en actionnariat de référence) dans les Epl que ne le sont les actuels EPCI, ce qui accélère la problématique déjà identifiée par la FedEpl de la rationalisation de l'action des « opérateurs » des collectivités et de l'efficacité du pilotage des opérateurs.

Le 2nd enjeu pour le mouvement est donc celui du pilotage des Epl par les métropoles. Ce phénomène est porteur d'opportunités comme de risques pour le mouvement.

Opportunités car les Epl ont anticipé cette démarche de modernisation de l'action publique et sont en mesure de proposer aux métropoles des modes d'organisation visant à renforcer l'efficacité de l'action publique par :

- le développement d'Epl apportant une réponse globale, parfois sous forme de groupe Epl,
- le développement de coopérations et mutualisations entre Epl,
- le renforcement du pilotage opérationnel des Epl à l'échelle métropolitaine.

Dans le cadre des reconfigurations à venir, ces démarches pourraient permettre la reprise par des Epl d'activités gérées par d'autres entités (régies, associations...)

Un risque car ce mouvement de rationalisation à l'échelle métropolitaine pourrait conduire à une concentration des opérateurs d'une même métropole, Epl mais pas seulement, au détriment des Epl.

Alors qu'il existe d'autres leviers que la fusion pure et simple d'opérateurs pour rationaliser et moderniser l'action publique métropolitaine, pour favoriser une approche par les métropoles qui ne soit pas uniquement mathématique et contribuer au meilleur positionnement de la « réponse Epl », il est proposé que la FedEpl accompagne les collectivités dans les réorganisations de leurs opérateurs au travers des actions suivantes :

- Action n°2 – Etre en mesure de proposer aux élus des modes de redéploiement de leurs Epl : en complément du guide « Epl, une réponse globale » édité en 2012, édition d'un guide sur les coopérations/mutualisations entre Epl.
- Action n°3 – Poursuite de l'étude sur les « groupes collectivités »,
- Action n°4 - Organiser des rendez-vous personnalisés avec les élus des métropoles pour lesquelles un enjeu prioritaire a été identifié (Grenoble, Rouen, Marseille...)
- Action n°5 - Organiser une séance dédiée lors du Congrès de Deauville pour promouvoir les modèles d'organisation des Epl à l'échelle métropolitaine.
- Action n°6 - Poursuivre les actions spécifiques à la métropole du Grand Paris, pilotée par la Fédération des Epl d'Ile de France, visant à ce que le mouvement Epl soit associé de manière effective et opérationnelle aux travaux de la mission de préfiguration, notamment concernant la définition de l'intérêt métropolitain et des modalités d'exercice des compétences par la métropole.
- Action n°7- Contribuer à la professionnalisation des élus administrateurs d'Epl métropolitaines : IDASEM, etc...

Loi MAPAM
Création des métropoles et impacts prévisibles sur les Epl

Résolution adoptée par le Bureau de la FedEpl à l'unanimité, le 14 mai 2014

- Avec 274 Sem et Spl intervenant sur les 14 territoires métropolitains prévus par la loi Modernisation de l'action publique et affirmation des métropoles (Mapam), soit ¼ des Entreprises publiques locales, **le mouvement des Epl se positionne comme une force de proposition pour moderniser les politiques publiques métropolitaines.**
- Pour que les Epl accompagnent au mieux cette nouvelle organisation territoriale, **les transferts et cessions d'actions des Epl induits par la loi Mapam, notamment entre communes et métropoles, ne doivent pas fragiliser leur sécurité juridique, comme leur bonne gouvernance.** La Fédération accompagnera à cet effet les Sem et Spl dans ces processus.
- **La rationalisation de l'action publique à l'échelle métropolitaine doit concilier efficience, efficacité, proximité et réactivité. Cette optimisation ne doit pas conduire à une réduction excessive du nombre d'opérateurs, et doit être engagée en s'appuyant sur les compétences des 20 000 salariés des 274 Epl concernées par les 14 métropoles.**

La Fédération des Epl rappelle ainsi que l'optimisation de l'action des opérateurs des métropoles peut conduire les élus à opter, en fonction des particularités locales, en faveur :

- *de mutualisations et coopérations entre Epl, sources d'économies d'échelle pour certains services supports, et de développement de services publics métropolitains au meilleur coût, au travers de synergies entre Sem et Spl ;*
- *d'Entreprises publiques locales diversifiant leurs activités, en prenant parfois la forme d'un groupe, pour apporter une réponse globale à une métropole pour la mise en œuvre d'une grande politique publique locale (aménagement, tourisme, logement...);*
- *d'un pilotage structuré des opérateurs par les élus des métropoles, par la constitution de « groupes opérateurs collectivité », permettant d'optimiser la mise en œuvre des programmes politiques par chaque entité au travers d'une déclinaison sous forme d'objectifs individualisés, et de mettre en place un suivi financier uniforme et global.*
- **La mise en œuvre opérationnelle de la Métropole du Grand Paris, notamment en matière d'aménagement et de logement, ne saurait s'organiser de manière efficace sans l'expertise des Epl** et sans une approche opérationnelle à une échelle infra-territoriale tenant compte des enjeux de proximité.

La Fédération des Epl affirme son plein soutien au souhait légitime de la Fédération des Epl d'Ile de France de disposer :

- d'un siège au sein du collège des partenaires socio-économiques de la Mission de préfiguration du Grand Paris, mission qui devra notamment rendre des rapports sur la définition de l'intérêt métropolitain et sur les modalités d'exercice de ses compétences par la Métropole.
- d'un représentant expert désigné par la Fédération régionales des Epl d'Ile de France dans chacun des groupes de travail qui seront constitués sur des thématiques pouvant impacter le mouvement des Epl.

Annexe

Compétences exercées de plein droit par les métropoles de droit commun (hors Paris, Lyon, Marseille)

La métropole exerce de plein droit, en lieu et place des communes membres, les compétences suivantes :

1° En matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel :

- Création, aménagement et gestion des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ;
- Actions de développement économique, ainsi que participation au copilotage des pôles de compétitivité et au capital des sociétés d'accélération du transfert de technologie ;
- Construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, socio-culturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt métropolitain ;
- Promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme ;
- Programme de soutien et d'aides aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche et aux programmes de recherche, en tenant compte du schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation.

2° En matière d'aménagement de l'espace métropolitain :

- Schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme et documents d'urbanisme en tenant lieu ; définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain ; actions de valorisation du patrimoine naturel et paysager ; constitution de réserves foncières ;
- Organisation de la mobilité ; création, aménagement et entretien de voirie ; signalisation ; abris de voyageurs ; parcs et aires de stationnement et plan de déplacements urbains ;
- Création, aménagement et entretien des espaces publics dédiés à tout mode de déplacement urbain ainsi qu'à leurs ouvrages accessoires ;
- Participation à la gouvernance et à l'aménagement des gares situées sur le territoire métropolitain ;
- Établissement, exploitation, acquisition et mise à disposition d'infrastructures et de réseaux de télécommunications.

3° En matière de politique locale de l'habitat :

- Programme local de l'habitat ;
- Politique du logement ; aides financières au logement social ; actions en faveur du logement social ; actions en faveur du logement des personnes défavorisées ;
- Amélioration du parc immobilier bâti, réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre ;
- Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage.

4° En matière de politique de la ville :

- Dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ;
- Dispositifs locaux de prévention de la délinquance et d'accès au droit.

5° En matière de gestion des services d'intérêt collectif :

- Assainissement et eau ;
- Création, gestion, extension et translation des cimetières et sites cinéraires d'intérêt métropolitain, ainsi que création, gestion et extension des crématoriums ;
- Abattoirs, marchés et marchés d'intérêt national ;
- Services d'incendie et de secours ;
- Service public de défense extérieure contre l'incendie.

6° En matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie :

- Gestion des déchets ménagers et assimilés ;
- Lutte contre la pollution de l'air ;
- Lutte contre les nuisances sonores ;
- Contribution à la transition énergétique ;
- Soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ;
- Élaboration et adoption du plan climat-énergie territorial ;
- Concession de la distribution publique d'électricité et de gaz ;
- Création, aménagement, entretien et gestion de réseaux de chaleur ou de froid urbains ;
- Création et entretien des infrastructures de charge nécessaires à l'usage des véhicules électriques ou hybrides rechargeables ;
- Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations ;
- Autorité concessionnaire de l'État pour les plages.