



Avant-projet de loi de décentralisation : « peut mieux faire » estiment les élus

Un projet de loi "de décentralisation et de réforme de l'action publique" devrait être présenté en conseil des ministres en mars 2013. Ce texte mécontente en partie les associations d'élus, en dépit d'une longue concertation engagée en septembre par le gouvernement.

Un document de travail transmis fin 2012 aux associations d'élus confirme l'idée-force du gouvernement qui consiste à confier à la région la responsabilité de la planification stratégique des grandes politiques publiques, dont le pilotage ne leur serait cependant pas exclusivement dévolu. Leur sont ainsi transférées de nouvelles compétences avec un rôle de chefs de file et des possibilités de délégation.

Les départements, eux, conservent leurs prérogatives d'action sociale, renforcées dans le domaine du handicap

Le bloc local est conforté par le transfert de nouvelles compétences, et deux nouvelles catégories d'EPCI « urbains » seraient créées (eurométropoles et communautés métropolitaines).

Des « conférences territoriales de l'action publique », présidées par les régions, devraient clarifier et répartir l'exercice des compétences entre les collectivités, tandis qu'un « Haut conseil des territoires » servirait d'instance de dialogue avec l'Etat

Pour adapter le droit aux réalités locales, le texte devait à l'origine transférer aux collectivités un pouvoir d'adaptation de la loi, du règlement ou de la norme. A ce stade, il ne fait qu'encadrer la production de ces dernières.

La modernisation de l'action publique ne figure pas dans le texte, tandis que le « pacte financier » (dotation-fiscalité) avec l'Etat sera « négocié » dans le cadre du projet de loi de finances 2014 (*lire « le Courrier des maires et des élus locaux » de janvier 2013*).

GOUVERNANCE

Le Haut Conseil des territoires (HCT)

L'instance de dialogue Etat-collectivités territoriales, compétente pour examiner tous projets de loi concernant les collectivités, serait présidée par le Premier ministre qui fixerait son ordre du jour. Le secrétariat du Haut Conseil des territoires serait assuré par le ministère de l'Intérieur. Il se réunirait en formation plénière ou restreinte.

Les membres du gouvernement y participeraient selon leur domaine de compétence ; 2 députés, 2 sénateurs et 18 élus locaux feraient partie de la formation plénière.

Le collège local comprendrait 3 présidents de région, 6 présidents de départements, 3 représentants d'EPCI à fiscalité propre - représentant pour l'un, les « métropoles », pour l'autre, les communautés d'agglomération et pour le dernier, les communautés de communes -, et 6 maires, désignés par leurs associations représentatives.

Le HCT comporterait d'autres membres de droit, parmi lesquels le Comité des finances locales (CFL), la Commission consultative d'évaluation des charges (CCEC), la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) et le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT).

Le Haut conseil absorbera-t-il ces instances ? L'Association des maires de France (AMF) y est opposée. Elle souhaite aussi que les collectivités puissent saisir le Haut conseil et demande que ses missions soient élargies à l'examen des politiques, nationales ou européennes, ayant un impact sur les collectivités. Et rappelle au passage sa « vocation à jouer un rôle fédérateur d'ensemblier dans les désignations, assurant le respect scrupuleux des équilibres démographiques, géographiques et politiques ».

Des conférences territoriales de l'action publique (CTAP)

Présidée à ce stade par la région, la CTAP, dont l'ordre du jour serait fixé avec le préfet, veillerait à la coordination des politiques publiques et à la répartition opérationnelle des compétences entre les différents acteurs publics. Elle pourrait être saisie pour avis par le HCT et par tout élu local sur l'organisation des politiques publiques, par exemple sur les projets de schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services départements-région prévus par la loi du 16 décembre 2010.

Dans chaque région, la conférence serait composée du président de la région, des présidents des départements, des présidents des métropoles, des communautés urbaines, des communautés d'agglomération et des communautés de communes de plus de 50 000 habitants, d'un représentant par département des communautés de communes de moins de 50 000 habitants, des maires des communes de plus de 100 000 habitants, de quatre représentants des maires de communes de moins de 100 000 habitants.

Vers un « jacobinisme régional » ?

L'Association des régions de France (ARF) est satisfaite, car elle souhaitait présider la conférence. Cependant, l'Association des départements (ADF) pointe le risque de voir un « jacobinisme régional » succéder à un « jacobinisme d'Etat ».

La Fédération des villes moyennes (FVM) déplore la composition du HCT et des CTAP qui « ne permet pas une représentation équilibrée des territoires ».

L'AMF demande pour les conférences une « présidence tournante par niveau de collectivité ». Elle rappelle la nécessité d'une coproduction de l'action publique entre les différents niveaux de collectivités « dans le respect du principe de non-tutelle » : « Dans quelle mesure le pacte de gouvernance territoriale pourra-t-il engager les autres collectivités ou EPCI dans la mise en œuvre des compétences confiées à une collectivité chef de file ? La mise en œuvre de schémas régionaux ou départementaux pour des compétences partagées devra s'appuyer sur un cadre contractuel avec l'ensemble des collectivités concernées », juge-t-elle.

COMPETENCES

Les régions

1) « Formation professionnelle-apprentissage-orientation ». La région serait chef de file de ce premier bloc de compétence. Elle élaborerait un « contrat de plan régional de développement des formations professionnelles » et une « carte régionale des formations dispensées dans le cadre de l'apprentissage » fixant les priorités du territoire. L'Etat et les régions se répartiraient par convention la charge du service public de l'orientation tout au long de la vie.

2) L'enseignement supérieur et la recherche (définition d'un schéma régional, priorité d'investissement) constitue le deuxième bloc de compétence.

3) Le développement économique. Chaque région élaborerait « au plus tard le 1er décembre 2014 » un « schéma régional de développement économique et de l'innovation après concertation » avec les autres collectivités et les chambres consulaires, en coordination avec la Banque publique d'investissement (BPI), les pôles de compétitivité (copilotés avec l'Etat) et les CCI. « Responsable des politiques de soutien » aux PME et entreprises de taille intermédiaire (ETI), la région définirait le régime et déciderait de l'octroi d'aides à la création et au développement des entreprises.

Les autres collectivités et EPCI pourraient exercer cette compétence par délégation.

L'Etat « confie aux régions, pour la période 2014-2020 » la gestion des fonds européens. En revanche, le gouvernement aurait renoncé à transférer aux régions une large compétence sur les transports (à la demande de l'ADF et de l'AdCF). De même, la responsabilité des plans de gestion des déchets resterait confiée aux départements.

Les départements

L'avant-projet de loi prévoit le désengagement de l'Etat des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH). Celles-ci deviendraient « un service non personnalisé du département, placé sous l'autorité du président du conseil général ». Elles organiseraient « des actions de coordination avec les autres dispositifs sanitaires et médico-sociaux concernant les personnes handicapées », en s'appuyant notamment sur les CCAS et CIAS.

Le département élaborerait un « schéma d'organisation sociale et médico-sociale relatif aux personnes handicapées ». Il serait également chargé de l'insertion et de la formation professionnelle des bénéficiaires d'un contrat de soutien et d'aide par le travail. Les établissements et services d'aide par le travail (Esat) leur seraient transférés.

Ce volet satisfait l'Association des départements de France (ADF), qui déplore cependant les carences de l'avant-projet de loi sur le droit à l'expérimentation pour les collectivités

Communes et EPCI

Principale innovation de l'avant-projet de loi, les communautés de communes et d'agglomération de plus de 20 000 ou 30 000 habitants (le texte propose deux options démographiques) seraient compétentes de plein droit en matière de plan local d'urbanisme (PLU), à la grande satisfaction de l'Assemblée des communautés de France (AdCF) et de l'Association des maires de grandes villes de France (AMGVF)

Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) pourraient aussi assurer la gestion des aires d'accueil des gens du voyage, de l'assainissement, et la promotion du tourisme. Les pouvoirs de police du maire en matière de circulation et de stationnement seraient transférés aux communautés compétentes en matière de voirie.

Dans le domaine économique, les communes et les communautés

deviendraient seules compétentes pour attribuer des aides à l'investissement immobilier des entreprises ou des aides à la location de terrains ou d'immeubles. Les communes, leurs groupements et les syndicats mixtes de transport « sont les autorités organisatrices de la mobilité durable dans les périmètres de transports urbains ».

Les communes et les départements pourraient « bénéficier d'une délégation de compétence de la région (...) pour l'établissement et l'exploitation d'un ou plusieurs réseaux de communications électroniques ».

Les communes exerceraient la compétence « gestion des milieux aquatiques » à compter de la parution de la loi. Les territoires seraient couverts d'ici à 2017 d'établissements publics territoriaux de bassins dont les communautés seraient les initiatrices.

LES RESERVES DES MAIRES – La Fédération des villes moyennes a exprimé ses inquiétudes « sur un texte qui semble rédigé au seul profit des régions et des grandes agglomérations avec une impasse sur l'égalité des territoires. Ainsi, non seulement les conseils régionaux auront pratiquement une compétence d'Etat hormis la fiscalité nationale, mais la multiplication des schémas régionaux en fera les véritables décideurs, sans vraie péréquation interrégionale ».

L'AMF a aussi fait part de plusieurs réserves sur l'avant-projet de loi en estimant qu' « il laisse peu de place aux communes et aux villes, petites ou moyennes, au risque d'accroître la fracture territoriale subie par l'espace rural et périurbain ». Elle s'interroge sur « le degré d'opposabilité des schémas régionaux ». Elle souhaite que le transfert des plans locaux d'urbanisme (PLU) aux EPCI soit abordé dans le cadre du projet de loi « urbanisme et logement » préparé par Cécile Duflot pour le printemps ou l'été 2013. L'AMF souligne dans une référence explicite à ce transfert que « les maires élus par les habitants ne sauraient devenir de simples intendants ou gestionnaires de décisions arrêtées sans association des communes ».

Soucieuse de préserver les compétences communales, l'AMF « préconise le maintien du concept d'intérêt communautaire et sa libre définition par les élus pour permettre une véritable synergie ». Elle est opposée « au transfert obligatoire et automatique de nouvelles compétences à l'intercommunalité sans que cela ne corresponde à un projet rationnel porté par les élus ».

Devant la conférence métropolitaine, à Marseille, le 21 décembre 2012, Marylise Lebranchu s'est voulu rassurant en soulignant que « les maires ne doivent pas être dépossédés de leurs compétences fondamentales et de proximité, je pense par exemple au permis de construire. (...) Ce n'est pas cette logique qui guide le projet du gouvernement, et qui sera proposée au Parlement. Le maire, au contraire, doit en sortir renforcé et revalorisé ».

INTERCOMMUNALITES

Trois « eurométropoles » ?

L'avant-projet de loi impose trois « eurométropoles », en lieu et place des communautés urbaines de Lille, Lyon et Marseille. Ces eurométropoles devraient pouvoir exercer des compétences départementales et régionales et gérer certains grands équipements de l'Etat. Elles seraient associées de plein droit à la contractualisation avec la région et l'Etat. Mais ce chapitre est le plus mouvant de l'avant-projet de loi.

Le cas de Marseille reste incertain, même si le gouvernement semble être parvenu, fin décembre, à réunir les élus locaux sur le projet de création en 2014 d'une métropole « Aix-Marseille-Provence » de 1,8 million d'habitants formé des 6 intercommunalités de l'agglomération et dotée de compétences multiples (transports, développement économique, universités, etc.).

Dix communautés métropolitaines ?

Le gouvernement prévoit la création de communautés métropolitaines afin d'« améliorer la compétitivité et la cohésion ». Le texte fixe comme critère un seuil démographique de 400 000 habitants. Une barre qu'atteignent peu ou prou les intercommunalités de Bordeaux, Grenoble, Montpellier, Nantes, Nice, Rennes, Rouen, Strasbourg, Toulon et Toulouse.

Les compétences dévolues à ces EPCI seraient assez larges, puisque, comme les eurométropoles, ils exerceraient de plein droit, en lieu et place des communes membres, « le développement et l'aménagement économique, social et culturel », « l'aménagement de l'espace métropolitain », la « politique locale de l'habitat », la « politique de la ville », la « gestion des services d'intérêt collectif », la « protection et la mise en valeur de l'environnement et la politique du cadre de vie ».

Lors de son intervention à la conférence métropolitaine de Marseille, Marylise Lebranchu a insisté sur « l'exercice mutualisé au niveau métropolitain de quelques grandes compétences stratégiques seulement, dont la stratégie économique et l'innovation, l'attractivité culturelle ou l'environnement ».

Un besoin de clarification

L'AMGVF est satisfaite de la « reconnaissance du fait urbain autour de métropoles et d'agglomérations de taille significative ».

L'AMF est favorable aux eurométropoles et communautés métropolitaines, mais demande « des éclaircissements sur ce qui est prévu par décret, notamment sur leur périmètre et leur gouvernance ».

L'APVF (Association des petites villes de France) redoute la dilution des petites communes dans les métropoles.

De son côté, l'AdCF estime « superflu » le nouveau statut d'eurométropole et « lui préfère un statut générique de communauté métropolitaine ».

Elle observe cependant que la communauté métropolitaine « ressemble fortement à la métropole créée par la loi RCT du 16 décembre 2010, sans pour autant qu'un statut se substitue à l'autre ». De fait, elle « redoute une perte de lisibilité de l'intercommunalité à travers l'empilement des catégories et sous-catégories juridiques ». Et souhaite que le nouveau statut métropolitain « se substitue aux autres régimes juridiques » et s'accompagne « d'une nouvelle étape dans le processus d'intégration institutionnelle et fiscale des grandes agglomérations » (unification des impôts directs et dotations).

GESTION

Le gouvernement souhaite instaurer des sanctions nouvelles en cas d'irrégularités. Ainsi, « en cas de manquement grave et répété dans l'exécution des mesures de redressement » prises par le préfet, le maire ou le président de l'exécutif local sera passible d'une amende.

Autre épée de Damoclès qui pourrait peser sur les collectivités : leur solidarité financière avec l'Etat en cas de condamnation par une juridiction communautaire dans le cas où leur responsabilité serait engagée. Des dispositions renforcent la transparence financière et la

qualité des comptes locaux : un rapport sur les orientations budgétaires, l'évolution des dépenses et des effectifs sera publié et débattu dans les communes de 3 500 habitants et plus et les EPCI, et transmis au préfet. La certification des comptes des plus grandes collectivités volontaires sera expérimentée sous l'égide de la Cour des comptes.

Normes : le Cimap prend le relais

« Lorsqu'un projet de texte réglementaire a pour conséquence une augmentation des charges nettes obligatoires pesant sur les collectivités, le gouvernement doit indiquer si des ressources [leur] seront attribuées », se borne à indiquer le texte.

Contrairement au vœu initial de l'exécutif, la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) ne disposerait pas d'un pouvoir de veto face à la création d'une nouvelle norme. Un tel mécanisme aurait eu peu de chances de passer l'examen du Conseil constitutionnel. Tout juste l'exécutif est-il « chargé de définir des modalités d'application proportionnée des lois concernant les collectivités ». Ce qui n'autorise pas pour autant « le gouvernement à prévoir par voie réglementaire, sans habilitation législative expresse, des possibilités de dérogation à l'application des lois concernant les collectivités ».

Depuis la révélation du texte, le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (Cimap) du 18 décembre a pris le relais. « Toute création d'une norme sera accompagnée de la suppression d'une autre », a assuré le Premier ministre.

S'y ajouterait un « programme pluriannuel de simplification pour alléger le stock de normes existantes », en commençant par « les blocs les plus complexes : le droit de l'environnement et les règles d'urbanisme ». Cette mission a été confiée à Alain Lambert, président de la CCEN, et Jean-Claude Boulard, maire du Mans. Avant mars 2013, ils devront proposer une liste de normes à abroger visant les collectivités.

Matignon veut aussi systématiser les études d'impact préalables pour les textes réglementaires et ceux transposant le droit communautaire, études n'accompagnant aujourd'hui que les projets de loi.

Réforme de l'Etat, finances locales... les dossiers en suspens

Etat : la réforme manquante

La ministre de la Réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique, Marylise Lebranchu, l'avait assuré dès le 28 juin 2012 : le périmètre de son ministère permettrait de travailler, non pas à une réforme de l'Etat d'un côté et à un nouvel acte de la décentralisation de l'autre, mais à « une grande réforme de l'action publique ».

Le Premier ministre avait fait sienne cette antienne, notamment lors de la remise du rapport des trois inspections générales sur le bilan de la révision générale de politiques publiques (RGPP) : « Le projet de modernisation de l'action publique sera étroitement

articulé avec la nouvelle étape de décentralisation, pour une efficacité renforcée de l'action publique et une meilleure organisation des compétences entre l'Etat et les collectivités », confirmait Jean-Marc Ayrault le 25 septembre 2012.

Trois mois plus tard, que reste-t-il de cette ambition ? L'avant-projet de loi sur la décentralisation ne dit rien de la réforme de l'Etat et de ses services déconcentrés. Et le récent comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (Cimap) du 18 décembre s'est concentré sur la lutte contre l'inflation normative et la simplification des démarches administratives des particuliers et des entreprises.

Le pouvoir réglementaire absent

Annoncé par le candidat François Hollande lors du discours de Dijon le 3 mars, évoqué à plusieurs reprises par Marylise Lebranchu, réclamé régulièrement par l'ARF, l'octroi aux régions d'un pouvoir d'adaptation des textes législatifs et réglementaires est le grand absent de cet avant-projet de loi.

« La confiance, ce peut être - dans des limites qui devront être bien précises - d'envisager un pouvoir d'adaptation locale de la loi et des règlements, lorsque l'intérêt général le justifie, compte tenu des spécificités du territoire. [...] Je parle de nos régions qui ont besoin, avec les collectivités qui sont présentes de pouvoir imaginer une meilleure adaptation de la loi », avait souligné le chef de l'Etat, le 5 octobre, lors des Etats généraux de la démocratie territoriale. Force est de constater que la confiance n'est pas encore d'actualité.

Ressources : priorité aux régions

Un chapitre de l'avant-projet de loi aborde les ressources des collectivités, mais de manière prudente. Le texte encadre financièrement les transferts de compétences en allant plus loin que les actuelles études d'impact accompagnant les textes de loi soumis par le gouvernement au Parlement : « Tout projet de loi ayant pour conséquence une augmentation des charges nettes obligatoires pesant sur les collectivités » devrait préciser « les conditions de la compensation éventuelle, totale ou partielle de ces charges par l'Etat »

Une loi de finances déterminera « les modalités et les conditions d'attribution de ressources fiscales supplémentaires » pour les départements comme pour les régions.

Seules ces dernières en savent un peu plus : elles devraient bénéficier d'une fraction du versement transports dans le cadre de leur statut d'autorité organisatrice des transports, et d'une taxe annuelle sur les locaux commerciaux, de stockage, à usage de bureaux et les surfaces de stationnement annexées à ces catégories.

Dans le cadre des contrats d'objectifs et de moyens portant sur l'apprentissage conclus notamment avec l'Etat, les régions répartiraient librement les sommes affectées aux fonds régionaux de l'apprentissage et de la formation professionnelle. Par ailleurs, les conditions d'une expérimentation de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation seraient déterminées par une loi de finances, qui statuera également sur l'introduction du revenu dans l'assiette de la taxe d'habitation (TH) **A. H.**

Xavier Brivet et Aurélien Hélius

CALENDRIER — Les associations d'élus seront reçues par la ministre de la Décentralisation, Marylise Lebranchu, courant janvier pour d'ultimes échanges. La version définitive du projet de loi sera présentée en conseil des ministres en mars pour une première lecture au Sénat en avril. Le gouvernement table sur une première lecture Sénat-Assemblée nationale en juin. Puis, sur une deuxième lecture à l'automne et une adoption fin 2013

© Le Courrier des maires et des élus locaux janvier 2013