

AVANT-PROJET DE LOI DE DECENTRALISATION OBSERVATIONS ET PROPOSITIONS DE L'AMF

Cette note fait le point sur les principales observations et propositions que fait l'AMF sur l'avant-projet de loi de décentralisation, dans sa version transmise au Conseil d'Etat. Le Premier ministre a annoncé la présentation du texte définitif en Conseil des ministres le 10 avril prochain.

L'avant-projet de loi renforce en priorité les prérogatives des régions notamment dans les domaines de l'emploi et de l'orientation et les reconnaît chefs de file en matière de développement économique et d'organisation des transports. Il confère aussi aux régions un rôle prééminent dans l'organisation des compétences territoriales.

Le texte confie également de nouvelles attributions aux départements qui seraient chefs de file dans les domaines de l'action sociale, du développement social, du tourisme, de l'aménagement numérique et de la solidarité des territoires.

Le texte impose le transfert obligatoire de nouvelles compétences à l'intercommunalité, notamment les PLU ou encore la promotion du tourisme, ainsi que de nouvelles attributions en matière de gestion des risques d'inondation. En outre, la notion d'intérêt communautaire disparaît de nombreuses compétences (compétences optionnelles des communautés de communes - développement économique, voirie et politique de la ville des communautés d'agglomération - compétences logement des communautés urbaines).

Ambitieux sur le « fait métropolitain », l'avant-projet de loi envisage la création d'une dizaine de métropoles par la loi ou par décret, ainsi qu'un nouvel établissement de coopération à l'échelle de l'unité urbaine de Paris.

L'avant-projet de loi apparaît très réducteur sur les libertés communales ; il laisse peu de place aux communes dans cette nouvelle architecture territoriale. Elles y sont souvent ignorées ou réduites à la fonction d'exécutante, au risque d'entraver leur capacité à intervenir auprès des populations. Le rôle du maire, pilier de la République, est marginalisé.

L'Association des maires de France réclame, au contraire, plus de souplesse dans l'organisation des compétences entre les collectivités locales considérant qu'il faut favoriser les initiatives et les coopérations entre les différents niveaux de collectivités. Elle s'interroge sur ce qu'il reste du principe constitutionnel de non tutelle entre collectivités et de subsidiarité et demande que la réalité et la diversité des territoires soient mieux prises en compte. Enfin, elle regrette que le texte ne précise pas davantage le rôle de l'Etat, garant des grands équilibres sur le territoire national, dans une nouvelle organisation territoriale décentralisée.

L'AMF aurait préféré une approche s'appuyant sur la dynamique des politiques portées par le bloc communal (notamment en matière de croissance, de cohésion sociale et d'environnement), pour bâtir une nouvelle étape de la décentralisation alors que le texte privilégie une conception institutionnelle verticale et hiérarchique de notre organisation territoriale et fait preuve d'une conception rigide et uniforme en matière d'intercommunalité.

L'AMF demande une loi-cadre pour clarifier les orientations de la réforme. Elle souhaite également que les domaines de compétences relevant des politiques publiques pour lesquelles sont annoncés des textes spécifiques (énergie, urbanisme-logement, réforme de la politique de la ville, petite-enfance et aide à la parentalité,...) soient disjoints de l'avant-projet de loi afin d'assurer une meilleure cohérence (entre le contenu des politiques et l'exercice des compétences).

Enfin, l'AMF demande une étude d'impact financier du projet de loi afin de s'assurer qu'il aboutira bien à l'objectif global partagé de maîtrise des dépenses publiques.

Observations et propositions de l'AMF

Ce texte de 124 articles aborde à travers six titres une nouvelle organisation des compétences des collectivités et de l'Etat et un renforcement des intercommunalités (notamment par de nouvelles compétences obligatoires et la création de structures métropolitaines).

A - Approfondissement de la décentralisation et transfert de compétences

Transition énergétique

L'AMF est favorable à l'identification d'une compétence de « *production d'énergie* ». Elle estime toutefois que celle-ci doit être partagée entre les communes et les intercommunalités mais aussi, pour les plus grands projets, coordonnée dans un cadre intercommunal. Ainsi, par exemple, l'exercice de cette compétence pourrait être soumis à une réflexion dans le cadre de l'intérêt communautaire.

En matière de maîtrise de l'énergie, les rôles respectifs des autorités organisatrices de la distribution et des communes, EPCI, départements et régions (et syndicats mixtes le cas échéant) sont précisés. Ainsi, les AOTD pourront mettre en place des actions liées au réseau et à la distribution ; les collectivités pourront se charger d'apporter leur aide aux consommateurs en prenant en charge, en tout ou partie, des travaux d'isolation, de régulation thermique ou de régulation de la consommation d'énergies de réseau, ou l'acquisition d'équipements domestiques à faible consommation. Ces aides font l'objet de conventions avec les bénéficiaires.

La question importante des modalités du financement reste cependant entière.

Développement économique

L'AMF demande des précisions sur les modalités d'élaboration du schéma régional de développement économique et d'innovation et sollicite une co-élaboration avec les communes et les intercommunalités à la conception de ce schéma. En effet, le schéma doit aboutir à une simplification et une optimisation des interventions et aides diverses et traduire une stratégie partagée prenant en compte les réalités du territoire.

L'AMF se félicite de l'élargissement de la catégorie des aides à l'investissement immobilier des entreprises au bénéfice des communes et des intercommunalités qui pourront octroyer désormais des prêts et avances remboursables. Elle s'interroge sur l'articulation de cette compétence avec le régime des aides qui relèveraient de la région. Quid des actions immobilières portées aujourd'hui par d'autres collectivités ?

L'AMF regrette la suppression de la possibilité pour les communes et leur EPCI de participer, de leur propre initiative, à la création d'incubateurs et pépinières d'entreprises (L.1511-7 CGCT).

Elle demande que « l'avis » du conseil municipal soit requis et non qu'une « information préalable » soit faite lorsque le département intervient pour accorder des aides afin d'assurer le maintien des services nécessaires à la satisfaction des besoins de la population en milieu rural en cas de défaillance de l'initiative privée.

L'AMF regrette la suppression du droit d'initiative pour une commune ou un EPCI d'intervenir, sous le contrôle de la région. En effet, en cas d'accord de la région, la collectivité territoriale ou le groupement de collectivités territoriales peuvent actuellement mettre en œuvre un projet d'aide ou un régime d'aide (création ou extension d'activités économiques).

L'AMF est satisfaite de la reconnaissance par le texte des investissements et de l'implication des très grandes agglomérations (métropoles) dans les pôles de compétitivité.

Emploi

Les communes et intercommunalités jouent un rôle actif en matière d'emploi au travers des divers outils que sont les maisons de l'emploi, les Plie et les missions locales avec des financements venant de l'Etat, du FSE, des régions et des communes ou intercommunalités. L'AMF s'inquiète de constater dans le texte que les communes et les intercommunalités n'auraient plus de compétences propres en ces matières. Elle demande que les communes et les intercommunalités puissent continuer à porter des politiques territoriales de l'emploi dans le cadre d'un partenariat multipartite à clarifier.

Fonds structurels

L'AMF demande que la participation des collectivités infrarégionales à la gouvernance des fonds structurels soit sécurisée : leur représentation doit être garantie par la loi tant dans les instances nationales que régionales. Par ailleurs, si les collectivités sont prêtes à assumer leur responsabilité pour les activités dont elles ont la charge, elles souhaitent que cette responsabilité soit circonscrite à leur champ d'intervention (uniquement sur les fonds ou partie de fonds qu'elles auront à gérer de plein droit) et qu'elle soit proportionnée à leur marge de manœuvre.

Transports

Après avoir noté que le texte confie à la région, en tant que chef de file, l'organisation des transports, l'AMF est favorable au schéma régional de l'intermodalité dans la mesure où il assure une cohérence à la bonne échelle des politiques de transports dans un souci de complémentarité des services et des réseaux. Elle soutient la co-validation du schéma par accord à majorité qualifiée des AOMD (autorités organisatrices de la mobilité durable) : c'est-à-dire la majorité des AOMD représentant au moins 50 % ou 2/3 de la population couverte par les PTU (périmètres de transports urbains – concernés).

Toutefois, elle s'interroge sur la contradiction apparente entre le rôle des régions qui doivent assurer une cohérence des politiques de transports et une complémentarité des services et des réseaux dans le cadre d'un schéma régional et le rôle des communes (ou des intercommunalités) chargée(s) d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et leurs établissements « *pour l'exercice des compétences relatives à la qualité de l'air et à la transition écologique en matière de mobilité durable* ».

Autorités organisatrices de mobilité durable (AOMD)

Insérées dans un chapitre intitulé « Engagement écologique et transition énergétique », les dispositions relatives aux AOMD sont très positives dans la mesure où elles élargissent formellement les compétences de ces autorités à l'usage partagé des automobiles et qu'elles offrent aux AOMD la possibilité de créer des services de transports de marchandises et de logistique urbaine, favorisant dans l'espace urbain les livraisons de marchandises et les nouveaux modes de consommation (commandes par internet, etc.).

Aménagement numérique des territoires

Lors de réunions au cabinet de la Ministre de l'Égalité des territoires et du Logement, un consensus a été acté entre toutes les associations d'élus pour que l'on ne modifie pas le cadre juridique actuel. Communes et intercommunalités conserveraient donc leurs compétences dans ce domaine.

Le département est désigné comme chef de file en matière d'aménagement numérique et doit mettre en place un schéma directeur de réseaux de communications électroniques dans un délai de 6 mois après publication de la loi. Il faudra donc veiller à la cohérence avec les schémas prévus dans le projet de feuille de route pour une stratégie nationale de déploiement du « Très Haut Débit ». L'AMF demande également l'association de l'échelon communal et intercommunal à l'élaboration de ces schémas, quels qu'ils soient.

SCOT et PLU Intercommunal

Concernant la planification territoriale, l'AMF est favorable au principe du transfert de la compétence « SCOT » aux communautés. Elle avait approuvé la généralisation des SCOT encouragée à l'horizon 2017 (lors de la loi Grenelle 2). Document de planification stratégique à l'échelle intercommunale ou inter-communautaire, le SCOT est aussi le véritable outil de préservation et de maîtrise foncière, renforcé par l'obligation introduite dans la loi d'analyser la consommation des espaces urbains, ou à aménager, naturels, agricoles et forestiers des dernières années et de justifier les objectifs chiffrés de limitation de cette consommation. Il est donc le document pertinent pour appréhender et anticiper les grands enjeux d'aménagement et de préservation des espaces qui s'imposent aux PLU dans un rapport de compatibilité, voire de conformité sur certains points.

Ainsi, l'ensemble des dispositifs du SCOT permettra de mieux appréhender le maintien des grands équilibres entre les espaces urbains ou à urbaniser et les espaces naturels, agricoles et forestiers.

Concernant les règles d'urbanisme, **l'AMF demande que la compétence PLU soit examinée sous tous ses aspects dans le cadre du projet de loi à venir sur l'urbanisme et le logement et fasse l'objet d'un véritable débat parlementaire.** En effet, ses conséquences non négligeables en matière de droit de l'urbanisme et de l'aménagement (droit de préemption, taxe d'aménagement, instruction des permis de construire...) nécessitent une appréhension globale de la réforme et non une simple approche institutionnelle. Dans le texte gouvernemental, le transfert de compétence de plein droit concernerait toutes les communautés, quelle que soit leur taille. Si l'échelle intercommunale constitue, la plupart du temps, l'échelle pertinente pour élaborer un PLU (sous réserve d'un périmètre cohérent), l'AMF considère cependant que la décision d'élaborer un PLU doit relever des élus concernés. Il est nécessaire en tout état de cause de prévoir les modalités précises de co-élaboration du PLU permettant d'intégrer toutes les communes parties prenantes à la décision. Cette co-construction du PLU par la communauté et les communes membres, comme l'approbation du PLU à une majorité qualifiée, devraient relever d'une modification du code de l'urbanisme, à insérer dans la future loi sur l'urbanisme et le logement.

Ingénierie territoriale

L'AMF constate que les missions des agences techniques départementales, en direction des communes et intercommunalités rurales, seraient élargies en matière de voirie, d'aménagement du territoire et d'habitat.

Sur le fond, l'AMF est favorable à une mise en réseau des structures d'appui et d'assistance qui existent aujourd'hui dans les départements ; elle estime cependant que ses modalités doivent être organisées en partenariat entre le conseil général et les collectivités intéressées et que l'Etat territorial y a encore toute sa place.

Espaces mutualisés de services au public

Le texte adopte une approche très large des services au public qui mériterait d'être davantage précisée quant aux objectifs poursuivis eu égard à la succession de plans et de schémas dans ce domaine. Seraient visés les services publics exercés par l'Etat, les collectivités ou les organismes chargés d'une mission de service public mais également des services privés indispensables à la qualité de vie des populations, en milieu rural comme en milieu urbain, sans autres indications. Au-delà des pratiques actuelles, de quels services parle-t-on ?

Un schéma d'amélioration de l'accessibilité des services au public à l'échelle départementale, élaboré par l'Etat et le conseil général, est de nature à assurer la cohérence de la mise en œuvre des dispositifs. Les communes et les intercommunalités doivent participer à l'élaboration de ce schéma, comme l'Etat et le département, et non pas seulement être consultées pour avis.

Pour l'AMF, la création d'espaces mutualisés de services publics, en milieu urbain ou rural, ne peut être réalisée que dans un cadre conventionnel ; c'est pourquoi le transfert d'une compétence aux communautés en matière de « création et gestion d'espaces mutualisés » ne doit pas entraîner de rigidité et empêcher les communes d'être parties prenantes d'une telle démarche, si elles le souhaitent, et notamment si l'intercommunalité n'est pas concernée par un service à mutualiser.

Au-delà de l'aide ponctuelle éventuelle à leur création, l'AMF alerte sur les conséquences financières du fonctionnement de ces espaces mutualisés.

Gestion des milieux aquatiques

L'avant-projet de loi crée une compétence obligatoire pour les communes, fléchée au niveau des EPCI à fiscalité propre (*compétence transférée à titre obligatoire pour toutes les communautés et les métropoles*) en matière de gestion des cours d'eau non domaniaux et privés, de défense contre les inondations et la mer, ainsi que la protection et la restauration des écosystèmes aquatiques et des zones humides.

Ce texte entraîne une extrême rigidité dans l'exercice de cette compétence, peu adaptée aux réalités de terrain. Ainsi, la prévention des inondations recouvre la gestion et l'entretien des ouvrages de protection, y compris ceux appartenant à d'autres personnes publiques ou privées, dont le coût est très significativement supporté actuellement par les conseils généraux. Ces derniers n'auront plus de compétence dans ce domaine alors qu'ils assurent une responsabilité en matière de gestion des inondations et un financement très important de nombreuses digues.

La charge transférée sur les communes et leurs intercommunalités risque d'être totalement disproportionnée par rapport à leurs moyens.

Par ailleurs, ce texte écarte de la gestion des cours d'eau les syndicats de rivières (et toutes autres structures intervenant dans la gestion des eaux) qui regroupent les collectivités concernées. Ces structures permettent pourtant une mise en œuvre opérationnelle des travaux de gestion des cours d'eau (ou l'élaboration des SAGE) au plus près des territoires quand l'établissement de bassin couvre un périmètre très large.

L'AMF s'oppose fermement au transfert aux communes puis aux EPCI des ouvrages de protection des inondations quand ceux-ci relèvent aujourd'hui d'autres autorités publiques (Etat, collectivités), de propriétaires privés défaillants ou d'une « gestion orpheline ».

Enfin, aucune disposition relative au financement de cette nouvelle compétence ne figure dans l'avant-projet de loi ni n'est mentionnée dans l'exposé des motifs.

Action extérieure des collectivités territoriales

L'AMF se félicite que l'avant-projet de loi facilite et élargisse l'action extérieure des collectivités territoriales et consacre dans ce domaine la liberté d'initiative des collectivités locales.

B - Intercommunalité et coopération entre collectivités territoriales

L'AMF réaffirme que l'intercommunalité est un outil de coopération au service des communes qui participe à la modernisation de l'organisation territoriale, à l'amélioration des services aux habitants, à l'optimisation des moyens et à la maîtrise des coûts. Son développement doit se faire selon le principe de subsidiarité (valeur ajoutée de l'intercommunalité) et dans une démarche de complémentarité avec l'action des communes.

L'AMF demande l'institution d'un conseil consultatif des maires, notamment dans les métropoles et les intercommunalités aux compétences très intégrées, chargé de débattre des orientations des projets communautaires.

Métropoles

L'AMF est favorable à la création de métropoles de dimension européenne avec un statut adapté aux enjeux de leur territoire. Toutefois, les deux projets ambitieux envisagés par le texte à Lyon et Marseille doivent être menés dans le cadre d'une démarche de concertation et reposer sur un accord suffisamment large et consensuel des élus concernés sur le projet territorial métropolitain.

S'agissant des autres métropoles, l'AMF demande que toute transformation des communautés existantes de plus de 400 000 hab. situées dans une aire urbaine de 500 000 hab. en métropoles se fasse à la majorité qualifiée des conseils municipaux, compte tenu des compétences et des responsabilités très importantes qui leur sont attribuées.

Au-delà de leurs compétences actuelles, les métropoles bénéficieraient de compétences en matière d'aides aux programmes de recherche universitaire, de concession de la distribution publique d'électricité, de réseaux de communication électronique et de gestion des milieux aquatiques, et, par délégation du département, exerceraient les missions du service départemental d'action sociale, l'attribution des aides du FSL, le programme départemental d'insertion, les transports scolaires, les routes départementales, les zones d'activités économiques avec un transfert de plein de droit au 1^{er} janvier 2017.

En outre, elles pourraient assurer, par délégation de l'Etat, les actions en faveur du logement des personnes défavorisées. Sur ce point, l'AMF a toujours souhaité que l'application du DALO, comme la compétence hébergement, demeure une compétence de l'Etat mise en œuvre en concertation avec les communes car il s'agit de l'exercice d'une solidarité nationale devant bénéficier de financements d'Etat portant aussi bien sur le logement que sur l'hébergement.

Par ailleurs, l'exercice de cette compétence par les intercommunalités pourrait être source de vives tensions avec les communes, la répartition entre les communes des logements susceptibles d'accueillir les bénéficiaires DALO étant très inégale.

L'AMF prend acte avec satisfaction du maintien des acquis du statut actuel de la métropole de Nice.

L'AMF est favorable à un renforcement des coopérations entre collectivités au sein de l'unité urbaine de Paris (Métropole de Paris) afin de mieux répondre aux enjeux du développement de la région capitale. Le renforcement prévu des intercommunalités pour créer une Métropole ne suppose-t-il pas une rationalisation des niveaux de collectivités pour éviter un empilement de structures?

L'AMF s'inquiète, en outre, des conséquences d'éventuelles créations de communautés sur l'enveloppe nationale des dotations.

L'institution de conseils de territoire au sein des plus grandes agglomérations françaises et des métropoles est pour l'AMF inutile, source de complexité (nouvel échelon) et entraînerait un recul démocratique.

L'attribution de nouvelles compétences obligatoires par la loi

L'AMF est favorable au transfert de nouvelles compétences aux intercommunalités en matière d'aménagement, d'entretien et de gestion des aires d'accueil des gens du voyage (*compétence obligatoire pour toutes les communautés, y compris les communautés de communes, qui devrait également intégrer la création de nouvelles aires*) ou encore l'élaboration des SCOT.

Elle est, en revanche, très réservée sur le transfert obligatoire de la gestion des milieux aquatiques et de l'assainissement aux communautés. Il y aurait peu d'intérêt à transférer des compétences déjà confiées à des structures intercommunales plus larges (syndicat mixte d'assainissement ou de gestion des cours d'eau) qui ont fait la preuve de leur efficacité.

Le transfert de la promotion du tourisme et des offices de tourisme pose également des difficultés car il s'agit d'une compétence transversale qui touche de nombreux secteurs d'activités (animation, culture, sport, aménagement...), qui entraînera celui de la taxe de séjour. Un tel transfert peut également poser des problèmes au regard du statut particulier des stations classées et des communes touristiques. Le transfert de cette compétence doit rester facultatif en fonction du territoire.

L'AMF prend acte du transfert automatique du pouvoir de police des maires en matière de circulation et de stationnement et pour la délivrance des autorisations de stationnement aux exploitants de taxi au président de communauté (compétente en matière de voirie), sous réserve que les maires (et/ou le président de communauté)

puissent individuellement s'y opposer. Il y a, en effet, une certaine cohérence à gérer à l'échelle intercommunale les autorisations de stationnement des taxis.

Définition de l'intérêt communautaire

L'AMF est attachée à la libre définition de l'intérêt communautaire par les élus et considère comme un recul inacceptable la suppression de cette notion¹ qui disparaît totalement pour les compétences optionnelles des communautés de communes, les compétences développement économique, politique de la ville, voirie et parcs de stationnement des communautés d'agglomération et les compétences logement des communautés urbaines (ce qui entraîne la suppression de toute intervention de la commune pour la construction ou la rénovation de l'habitat, oblige à la transformation des offices communaux d'HLM en offices intercommunaux, prive les communes de leur contingent communal et transfère au président de l'intercommunalité le rôle du maire en matière d'attribution de logements sociaux). Cela s'oppose au principe de subsidiarité et à la nécessité de distinguer ce qui relève d'une gestion intercommunale et ce qui doit rester dans le giron communal : cela est pourtant indispensable pour l'exercice de compétences à l'évidence partagées.

En revanche, elle pourrait être favorable à une définition de l'intérêt communautaire, dans les communautés de communes, par le conseil de la communauté, sous réserve d'une majorité des 2/3 de ses membres à l'instar des autres communautés.

De plus, l'AMF redoute, au moment où la carte des intercommunalités a été profondément remaniée et où de nouvelles compétences sont intégrées lors d'une fusion d'EPCI notamment, qu'une augmentation significative des compétences devant être exercées (obligatoires et optionnelles) complexifie et retarde la mise en œuvre de leur nouveau projet de territoire (date limite des nouveaux transferts envisagés au 1^{er} janvier 2016).

L'AMF demande un assouplissement du principe d'exclusivité et une sécurisation des relations entre communes et communautés afin que certaines compétences transférées aux communautés puissent faire l'objet d'un exercice conjoint et partagé avec les communes membres dans le cadre d'un accord (programme commun d'actions), et non d'un transfert en « bloc » intangible et exclusif de toutes actions communales. De nombreuses compétences, comme la politique de la ville, mais aussi l'environnement (les plans climat énergie territoriaux devront nécessairement être co-élaborés car ils concernent les équipements communaux et intercommunaux), la voirie, montrent que les communautés agissent très souvent en coopération avec leurs communes membres pour réaliser certaines actions ou opérations de proximité ou pour inscrire leurs propres actions ou opérations dans un projet communal, et inversement. Ce besoin de souplesse dans les relations entre communes et communauté doit être inscrit dans la loi par la reconnaissance d'accords qui pourraient prévoir les conditions de co-élaboration et surtout de co-mise en œuvre de certaines actions ou opérations communautaires. Ces dispositions visent à améliorer l'efficacité de l'action locale en optimisant son organisation.

Mutualisation des services

L'AMF plaide pour une mutualisation ambitieuse et volontariste des moyens et des services mais la suppression des mutualisations ascendantes², même si celles-ci sont rares, serait contreproductive car la reprise des services par l'intercommunalité peut être facteur d'augmentation de coûts selon l'organisation des territoires (effets de seuil et accroissement des effectifs pour l'EPCI). L'AMF souhaite que les modalités de la mutualisation restent souples. Il convient de rappeler que les conditions de maintien de ces services ont été sécurisées au regard des exigences de la Commission européenne et que les modalités de remboursement des frais de fonctionnement sont définies par décret. L'indispensable mutualisation des services doit être adaptée au contexte local (culture intercommunale, fonctionnement administratif, organisation diversifiée du territoire...) et au projet

¹ Le texte de l'avant-projet de loi a supprimé cette notion pour les compétences optionnelles des communautés de communes, ce qui semble être une erreur rédactionnelle (puisque la notion d'intérêt communautaire est conservée pour les compétences ouvrant droit à la DGF bonifiée).

² Mutualisation ascendante : des services communaux sont mis à disposition d'un EPCI auquel la commune adhère pour l'exercice des compétences de celui-ci.

porté par les élus. Elle ne peut avoir ni modèle, ni standard. A ce titre, la liste des fonctions supports aux services communs ne doit pas être une source de rigidité aux possibilités de mutualisation.

L'objectif du renforcement des mutualisations de services entre les communes et leurs intercommunalités doit être poursuivi ; toutefois, **le degré des mutualisations ne peut pas être normalisé**. L'AMF n'est pas favorable à la proposition de moduler une part de la dotation d'intercommunalité (nouvelle part de 10 % prélevée sur la dotation base et la dotation de péréquation) par la création d'un coefficient d'intégration fonctionnel, ce qui reviendrait « à *donner plus à ceux qui dépensent moins* ». Par ailleurs, cela risquerait de ponctionner ou valoriser, selon les cas, une seconde fois les EPCI qui ont déjà mis en place des systèmes de mutualisation et dont les effets sont pour certains corrélés au CIF.

Plus généralement, l'AMF tient à rappeler que le transfert de nombreuses compétences et services aux intercommunalités n'est pas systématiquement gage d'économie d'échelle. La concentration de la gestion d'équipements ou de services à l'échelle intercommunale peut, dans certains cas, générer des surcoûts d'administration, de procédures et d'encadrement. Là encore, l'AMF souhaite que les élus concernés puissent librement choisir l'organisation la plus efficiente après avoir procédé aux études d'impact nécessaires, notamment financières.

C – Clarifier les responsabilités des collectivités territoriales et de l'Etat

Collectivités territoriales chefs de file

La reconnaissance de collectivités chefs de file, chargées par la loi « *d'organiser les modalités de l'action commune pour l'exercice de compétences* » entre plusieurs échelons, suppose **une démarche claire de co-élaboration des politiques publiques**.

Les communes et leurs intercommunalités doivent être associées à la gouvernance des schémas, leur participation doit être expressément prévue d'autant que le contenu des schémas s'imposerait à elles, avec parfois des effets financiers pénalisants.

La mise en œuvre de schémas régionaux ou départementaux pour des compétences partagées doit s'appuyer sur un cadre contractuel avec l'ensemble des collectivités concernées.

S'agissant du département, il est envisagé l'élaboration de schémas obligatoires dans les domaines de « l'action sociale et du développement social », de « l'autonomie », du « tourisme », de la « solidarité des territoires » (où ils sont reconnus chefs de file).

Les champs « d'action sociale et de développement social » paraissent très vastes et imprécis au regard des compétences actuelles du département. Ainsi, par exemple, l'action sociale comprendrait sans doute le champ de la petite enfance qui jusqu'alors relève pour les établissements d'accueil des jeunes enfants d'initiatives communales ou intercommunales accompagnées par la CNAF, l'intervention du conseil général ne portant que sur un contrôle PMI. Pour l'AMF, les initiatives des maires ne doivent pas être freinées par un schéma contraignant assimilable à une forme de tutelle. Elle souhaite que la réflexion soit conduite au niveau des bassins de vie qui permettent une meilleure synergie entre services et structures d'accueil.

Quant au développement social, il s'agit d'un concept pouvant concerner aussi bien la culture, le sport que des dispositifs plus sociaux. Une telle notion doit être strictement définie sauf à créer une incertitude juridique sur le rôle respectif des divers niveaux de collectivités territoriales.

Tout en souscrivant à l'impératif de rationalisation des structures, pour l'AMF, la compétence tourisme doit rester partagée entre le bloc communal et les autres échelons de collectivités (compétence transversale) ; les communes et leurs intercommunalités doivent conserver des capacités d'initiatives et d'actions.

Enfin, l'AMF s'interroge sur le contenu d'un schéma départemental en matière de solidarité des territoires.

Conférence territoriale de l'action publique (CTAP)

L'AMF partage les objectifs de clarification des compétences et d'une meilleure articulation des politiques publiques.

Néanmoins des éclaircissements sont nécessaires sur le fonctionnement de la CTAP :

- dès l'instant où elle constitue une instance de dialogue entre les collectivités, **sa présidence doit être confiée à un représentant des collectivités locales désigné en son sein** (ou, à défaut, la présidence doit être assurée par niveau de collectivité en fonction des thématiques à l'ordre du jour).
- Tout élu membre de la CTAP doit pouvoir la saisir.
- La composition de la CTAP dans l'avant-projet de loi correspond en partie aux demandes de l'AMF visant à permettre une représentation équilibrée de l'ensemble des territoires et notamment du bloc communal. Toutefois, l'AMF demande que les associations départementales représentatives désignent les maires et les présidents de communautés non membres de droit, en veillant au pluralisme politique et territorial.
- Au vu des nombreux domaines pouvant être soumis à la CTAP, des formations spécifiques tenant compte des thématiques débattues devraient être prévues et leur composition adaptée.

Haut conseil des territoires (HCT)

L'AMF se félicite de la création du Haut conseil des territoires. Le Haut conseil des territoires ne doit pas être une instance d'appel des CTAP mais doit se concentrer sur les questions d'intérêt national. Il doit avoir pour mission d'examiner les politiques, nationales ou européennes, ayant un impact sur les **collectivités**.

L'AMF considère que les représentants des associations d'élus membres du Haut conseil des territoires **doivent pouvoir le saisir directement d'une demande d'examen d'un texte ou d'une politique ayant des impacts sur les collectivités**.

Au même titre que l'ADF et l'ARF, l'AMF a vocation à désigner, dans le respect scrupuleux des équilibres démographiques, géographiques et politiques, les représentants des communes et des intercommunalités siégeant en formation plénière, en liaison avec les associations concernées. Ainsi, le nombre de sièges attribué au bloc communal doit être suffisant pour assurer cette représentation pluraliste. Pour les formations permanentes, l'AMF demande de la souplesse afin que les désignations puissent être effectuées en fonction des sujets à l'ordre du jour (et pas nécessairement au sein de la formation plénière).

L'AMF n'est pas opposée à ce que le Comité des finances locales soit une formation spécialisée du Haut conseil des territoires, à la condition que le rôle, l'autonomie et les prérogatives du CFL soient préservés.

L'AMF se félicite de la création d'un observatoire paritaire Etat-collectivités locales qui permettra de partager des informations sur la gestion publique locale. A cet effet, l'AMF demande que l'Etat mette à disposition l'ensemble de ses données administratives et financières permettant de développer une expertise commune sur l'ensemble des politiques publiques locales.

Maîtrise de l'inflation normative : réforme de la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN)

L'AMF prend note que la CCEN ne serait plus une formation restreinte du Comité des finances locales mais une formation spécialisée du Haut Conseil des territoires ; il importe cependant de veiller à ce que cette nouvelle organisation ne fragilise pas la qualité reconnue des travaux de la CCEN dans sa formation actuelle.

La décision d'élargir ses membres au-delà du CFL doit bien évidemment s'appliquer à tous les collègues de la CCEN.

La CCEN doit être compétente pour évaluer les normes existantes ainsi que les textes législatifs, au moins les projets de loi, ayant un impact sur les collectivités. S'agissant des règlements des fédérations sportives, l'avant-projet de loi ne les mentionne plus dans le nouveau champ de compétences de la CCEN. La préconisation de l'AMF est que la CCEN puisse les examiner comme instance de recours de la CERFRES^[1]. Cela mériterait sans doute d'être précisé dans le texte.

^[1] CERFRES : Commission d'examen des règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs

L'AMF est favorable à la publication des avis de la CCEN, notamment lorsqu'il est passé outre à son avis défavorable. Dans la pratique administrative, l'avis conforme de la CCEN devrait être requis avant toute édicition de nouvelles normes réglementaires, seul moyen pour lutter contre leur prolifération.

Enfin, un dispositif réellement efficace doit être mis en œuvre pour réduire le stock des normes existantes.

L'avant-projet de loi institue un principe de proportionnalité des modalités d'application des lois et le confie au gouvernement qui l'exercera par son pouvoir réglementaire. Ce principe se distingue de celui de l'adaptation locale –principe proposé dans la première proposition de loi de simplification des normes (dite PPL Doligé)- qui donnait ce pouvoir au préfet de chaque département. Bien que centralisé, ce principe rejoint les préoccupations de l'AMF qui souhaitait une meilleure adaptation des textes aux situations locales soit lors de la définition des normes, soit lors de leur application en laissant aux élus une certaine souplesse, en fonction de la taille de leur collectivité, de son caractère rural ou urbain ou encore de ses capacités financières ; dans certains cas, le conditionnement de l'application de normes nouvelles par un projet de construction ou par la réalisation de gros travaux ; un allègement et une simplification des normes et des procédures, afin qu'elles soient proportionnées aux objectifs à atteindre ; une évaluation plus précise de leur impact financier ; un allongement des délais de mise en application, et enfin une plus grande stabilité des textes.

D - Exercice des mandats locaux

Droit de pétition

Un dixième des électeurs, dans les communes de moins de 3 500 habitants, et un vingtième, dans les autres communes et les autres collectivités territoriales, peuvent demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante d'un projet de délibération ou de l'organisation d'une consultation sur toute affaire relevant de la décision de cette assemblée.

Contrairement à ce qui est énoncé dans l'exposé des motifs, l'article proposé ne mentionne pas la possibilité de refuser l'inscription d'un sujet à l'ordre du jour lorsque la demande est contraignante. En outre, la notion de « demande contraignante » n'a pas été définie. Pour limiter le risque contentieux, il conviendrait que ces deux points soient précisés et intégrés dans l'avant-projet de loi. Par ailleurs, dans un souci de sécurité juridique, il semble pertinent de compléter l'article proposé en y indiquant, lorsque la pétition est recevable, l'obligation et le délai d'inscription d'un point à l'ordre du jour.

Accès aux données publiques

L'AMF reste vigilante sur la mise en œuvre pratique de l'obligation d'open data (mise à disposition gratuite des données économiques, sociales, démographiques et territoriales). Le texte prévoit également la mise en ligne sur les sites des collectivités territoriales et de leurs groupements des rapports d'orientation budgétaires ou annexés au budget primitif ou au compte administratif.

E - Transparence financière et qualité des comptes

Les collectivités soumises à un contrôle de gestion de la Chambre régionale des Comptes (CRC) devront fournir un an après un rapport des actions entreprises pour donner suite aux observations de la CRC. Lorsque le rapport est réalisé dans le cadre d'une intercommunalité, chaque collectivité membre de l'intercommunalité devra se livrer au même exercice. Si l'AMF partage le souci de renforcer la transparence financière et d'améliorer la gestion des collectivités, elle s'interroge sur la lourdeur des procédures envisagées.

L'AMF considère que des études d'impact préalables à la réalisation d'un investissement sont indispensables (quelle collectivité ne procéderait pas aujourd'hui à une telle étude ?) ; elle s'interroge néanmoins sur les dispositifs envisagés. Le texte prévoit la réalisation d'une étude d'impact préalable à la réalisation d'un investissement d'un montant supérieur à un seuil défini par décret. L'étude portera sur le coût de fonctionnement pluriannuel.

Responsabilité financière

L'AMF s'inquiète de l'application de l'article 102 qui prévoit que *«les collectivités territoriales et leurs groupements supportent les conséquences financières des jugements ou des arrêts rendus par une juridiction communautaire à l'encontre de l'État pour tout manquement au droit communautaire qui leur est imputable dans l'exercice de leurs compétences »*. Dans le domaine de la qualité de l'air, comme de l'eau ou de l'assainissement, des contentieux pourraient s'avérer très coûteux pour le bloc communal ; certains sont en cours au niveau communautaire.