

REFORME TERRITORIALE OBSERVATIONS DE L'AMF

SYNTHESE

Dans le cadre de la réforme territoriale annoncée par le Président de la République et le Premier ministre, le Conseil des ministres a adopté le 18 juin dernier deux projets de loi :

- un projet de loi *relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral*, qui est en cours de discussion au Parlement.
- un *second projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République*. Le Premier ministre a annoncé que « *ce texte serait discuté à l'automne pour être adopté avant la fin de l'année* ».

Ce que prévoit le projet de loi

La réforme de l'organisation des collectivités territoriales s'appuie sur quatre axes principaux :

- **diminuer de moitié le nombre des régions métropolitaines (14) à compter du 1^{er} janvier 2016** (une nouvelle carte régionale figure dans le projet de loi et opère des fusions par deux ou trois de certaines régions)
⇒ le calendrier électoral pour l'élection des conseillers régionaux et départementaux est reporté en décembre 2015 ;
- **affirmer le rôle prééminent des régions en matière de planification et d'organisation des compétences** dans les domaines du :
 - o développement économique (SRDEII),
 - o du tourisme (la région est reconnue chef de file)
 - o de l'aménagement et du développement durable du territoire (SRADDT) intégrant de nombreux objectifs en matière d'utilisation de l'espace, de logement, de valorisation de l'énergie ainsi que certains schémas ou plans régionaux (intermodalité, climat-air-énergie et déchets)

Ces documents auraient une vocation « prescriptive » à travers un rapport de compatibilité avec les actes des collectivités infrarégionales (en matière économique) ou avec les documents d'urbanisme (SCOT ou PLU).

Les **compétences des régions sont renforcées** ; elles bénéficieraient, dès 2017, de la responsabilité des transports non urbains et des transports scolaires, la gestion de 381 500 km de voiries départementales et celle des collèges. Nonobstant la spécialisation de ses compétences, le conseil régional se voit confirmer la possibilité d'intervenir en faveur de « l'accès au logement et l'amélioration de l'habitat ». Enfin, le projet de loi reconnaît au conseil régional un pouvoir réglementaire dans le cadre des compétences qui lui sont dévolues par la loi, *sans autre indication*.

- **réduire progressivement les compétences des départements par des transferts aux régions et aux métropoles**, l'exposé des motifs annonçant un débat à venir sur les modalités de suppression des conseils départementaux à l'horizon 2020, précédé d'une révision constitutionnelle avant cette date.

Le texte limite les compétences des départements aux domaines expressément prévus par la loi et les positionne sur la mise en œuvre de « *toute aide ou action favorisant la prévention des situations de fragilité, le développement social, l'accueil des jeunes enfants, l'autonomie des personnes, ainsi que l'accès au droit et services des publics dont il a la charge en vertu de la loi* ». Au titre de la solidarité territoriale, ils pourraient financer les opérations dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes et leurs groupements et apporter leur soutien direct à l'exercice des compétences aux seules communautés.

Les métropoles (à l'exclusion de celle du Grand Paris) se verraient transférer de plein droit avant le 1^{er} janvier 2017 au moins 4 compétences départementales parmi une liste comprenant notamment :

- le fonds de solidarité logement,
- le programme d'insertion,
- l'aide aux jeunes et aux familles en difficulté,
- l'action sociale,
- l'aide aux personnes âgées,
- la prévention spécialisée,
- le tourisme et
- les routes.

Si le texte revient sur la clause de compétence générale des départements et des régions, il conserve aux domaines de la **culture**, du **sport** et du **tourisme** le caractère de compétences partagées (possibilité d'intervention de chaque niveau de collectivité).

- **une nouvelle carte des intercommunalités au 1^{er} janvier 2017 sur la base des SDCI** qui seront élaborés en 2015 et dont **les objectifs sont renforcés** :
 - o constitution de communautés de communes d'au moins 20 000 hab.,
 - o réduction du nombre de syndicats notamment dans le domaine de l'eau, l'assainissement, les déchets, le gaz, l'électricité et les transports dans l'objectif de suppression des doubles emplois avec les communautés.

Durant l'année 2016, le texte organise des procédures concertées de mise en œuvre des SDCI en lien avec les CDCI qui conservent un pouvoir d'amendement sur les projets de périmètres puis prévoit l'application de procédures « forcées » sous l'égide des préfets (identiques à celles pratiquées en 2012-2013). Les mêmes procédures sont utilisées pour la réduction du nombre des syndicats (dissolution, modification de périmètre, fusion).

De nouveaux **transferts obligatoires de compétences** aux communautés de communes et d'agglomération sont prévus avant le 30 juin 2016 :

- « promotion du tourisme par la création d'un office de tourisme »,
- « réalisation d'aires d'accueil des gens du voyage » et
- « création et gestion de maisons de services au public ».

La notion d'intérêt communautaire disparaît de nombreuses compétences optionnelles des communautés de communes ce qui entraînera des transferts

globaux (protection et mise en valeur de l'environnement, politique du logement et du cadre de vie).

Enfin, plusieurs dispositions portent sur la transparence financière et budgétaire et la démocratie locale.

Les premières observations de l'AMF

La commune doit rester l'échelon de proximité, de solidarité et de citoyenneté des habitants.

1. Concernant la clause générale de compétences

L'AMF prend acte avec satisfaction du maintien de la clause de compétence générale des communes et souligne la volonté de clarification de l'organisation des compétences entre les collectivités.

Favorable à une véritable réforme territoriale, elle aurait cependant préféré une approche s'appuyant davantage sur la dynamique des politiques portées par le bloc communal (services essentiels à la population, cohésion sociale, développement et environnement) et prenant en compte la diversité des territoires.

2. Concernant l'élection au suffrage universel direct des EPCI

La commune est « *une petite République dans la grande* » et les maires assurent une fonction de proximité indispensable dans cette période de crise sociale et économique majeure.

- ⇒ C'est pourquoi l'annonce, en filigrane, d'une élection au suffrage universel direct, sans fléchage, des élus intercommunaux dans l'exposé des motifs du projet de loi est inacceptable pour l'AMF.
- ⇒ Cela conduirait inévitablement à dissoudre les communes dans l'intercommunalité, alors même que les maires sont des points de repère importants pour les habitants, notamment les plus fragiles.

L'AMF a toujours défendu une construction intercommunale forte au service des habitants mais cela ne nécessite absolument pas la création d'un niveau de collectivité supplémentaire qui appellerait par ailleurs une réforme de la Constitution.

3. Concernant les schémas

Elle s'interroge sur la faisabilité des nombreux objectifs assignés aux divers schémas et plans régionaux, lesquels regrouperont des compétences vastes et complexes (le schéma sur la prévention et la gestion de tous les déchets apparaît irréalisable) et déplore que les communes, et plus particulièrement les intercommunalités à fiscalité propre, qui mettent en œuvre les projets et les équipements, ne soient pas systématiquement associées à leur élaboration.

Dans ce contexte, **l'AMF s'oppose au caractère prescriptif du schéma régional de développement économique** qui ne doit pas confiner les communes et leurs intercommunalités au seul rôle de sous-traitant et considère **qu'il n'est pas admissible que le contenu et encore plus la portée juridique du SRADDT relèvent d'une simple ordonnance.**

L'AMF s'interroge sur le champ de la compétence « logement » attribuée à la région. Elle rappelle qu'elle s'est constamment positionnée en faveur du maintien à l'Etat de la compétence logement, y compris le DALO.

Elle s'étonne, par ailleurs, de l'inscription de l'accueil du jeune enfant dans les compétences du département, compétences très largement exercées et financées aujourd'hui par les communes et les intercommunalités.

L'AMF réitère sa forte réticence à la mise en place d'un schéma petite enfance par le département et s'oppose à ce qu'il soit directement ou indirectement prescriptif.

Plus généralement, l'élaboration de ces documents ne doit pas entraîner une stimulation de la dépense publique au moment où les collectivités verront leurs dotations baissées de 30% d'ici 2017.

4. Concernant l'évolution des structures intercommunales

Concernant l'évolution des structures intercommunales, l'AMF alerte sur un risque de paralysie de l'action locale en cherchant, au même moment et manière brutale, à remettre en cause les périmètres des intercommunalités et à opérer des transferts obligatoires et importants de nouvelles compétences.

Les communes ont beaucoup évolué en se regroupant dans l'intercommunalité et l'encouragement à la création de **communes nouvelles**, comme le propose l'AMF, permettrait aux communes, sur la base du volontariat, de rationaliser, mutualiser et réaliser des économies. **L'AMF demande que ses propositions sur les communes nouvelles soient adoptées rapidement** afin que les communes intéressées puissent se lancer sur la base d'un dispositif amélioré et plus incitatif. Les communes seront ainsi, une nouvelle fois, des moteurs de la réforme territoriale.

La relance des SDCI en 2015 doit permettre la finalisation des périmètres intercommunaux là où les projets sont inachevés ou ont été reportés, sur la base d'une concertation permanente avec les élus et la recherche du consensus. Cependant, elle ne doit pas paralyser les projets communaux ou intercommunaux.

L'AMF ne trouve pas pertinente l'approche « quantitative » qui fixe pour les structures intercommunales un seuil démographique de 20 000 habitants. Cela remettrait en question le périmètre de plus des trois quarts des communautés de communes. C'est pourquoi elle préconise que la loi ne fixe pas de seuil démographique rigide ni trop éloigné des réalités de terrain mais plutôt des règles tenant compte de la densité des territoires (zones rurales ou de montagne). En effet, une grande étendue géographique, avec une distance importante entre les acteurs de l'intercommunalité, est logiquement un frein à la mutualisation.

L'organisation du bloc communal doit rester souple afin de pouvoir s'adapter au contexte local de manière efficace : **l'AMF demande expressément le maintien de l'intérêt communautaire pour la fixation des compétences des communautés ainsi que la libre mutualisation des services, ascendante ou descendante, pour coller aux spécificités des territoires et éviter l'inflation des coûts à court et moyen terme.**

Ainsi, elle considère comme un recul inacceptable la suppression de l'intérêt communautaire pour les compétences optionnelles des communautés de communes en matière d'environnement et de logement / cadre de vie. De même, le transfert obligatoire de compétences aux communautés de communes et des communautés d'agglomération ne

peut être imposé sans l'accord des conseils municipaux en matière de « promotion du tourisme et de création d'un office de tourisme ».

5. Concernant la future métropole du Grand Paris

L'AMF estime que **la future métropole du Grand Paris doit avoir une vocation davantage recentrée sur des grands enjeux stratégiques d'attractivité et du développement de la région capitale** et éviter la constitution complexe et coûteuse d'un monstre technocratique.

Pour l'AMF, la métropole doit davantage s'appuyer sur les dynamiques existantes et respecter les communes : maintien de la compétence urbanisme aux communes, un statut pour les territoires dotés de la personnalité morale, des financements et une fiscalité adaptés à leurs compétences.

Plus généralement, l'AMF attire l'attention sur le risque d'un enchevêtrement des territoires et des responsabilités qui peuvent apparaître incohérents ou contradictoires (communes-intercommunalités/territoires-départements-métropole-région-STIF et autres grands syndicats...), ce qui ne participe pas à la nécessaire rationalisation des niveaux territoriaux.

6. Concernant les documents financiers à fournir par les collectivités

L'AMF regrette que le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République relatif aux compétences des collectivités **soit à l'opposé du choc de simplification promis** (en créant par exemple de nouveaux documents financiers ou budgétaires superfétatoires ou des schémas inutiles).

Au moment où le Gouvernement annonce une réduction de plus de 11 milliards d'euros des concours de l'Etat aux collectivités, l'AMF renouvelle sa demande :

- d'évaluation financière préalable des projets de loi afin de s'assurer qu'ils aboutiront bien à l'objectif global partagé de maîtrise des dépenses publiques.

- de création d'une instance de dialogue et de concertation entre l'Etat et les collectivités territoriales, pour mettre à plat toutes les politiques publiques nationales et européennes qui impactent les projets locaux,

- que la réforme territoriale fasse confiance à la proximité qu'incarnent les communes avec les intercommunalités.

Surtout, la réforme doit s'accompagner d'une réforme de l'Etat central comme dans les territoires. Les maires et les présidents de communautés restent attachés à un Etat fort, garant du respect des libertés locales, de l'unité du territoire, de l'égalité et de la cohésion nationale.

DETAILS DES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI ET OBSERVATIONS DE L'AMF

1 – Renforcement des responsabilités régionales

a. Développement économique, innovation et internationalisation des entreprises

Le texte confirme le caractère prescriptif du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation, mais il ne prévoit toujours pas de co-construction avec les autres collectivités sauf élaboration et approbation conjointe avec les métropoles (pour le territoire des métropoles). Seule une concertation au sein des CTAP ainsi qu'avec les organismes consulaires est prévue.

Les communes, les EPCI et la métropole de Lyon conservent leurs compétences en matière d'aide à l'immobilier d'entreprise, et les actes de des collectivités (hors métropoles et métropoles de Lyon) devront être compatibles avec le schéma régional de développement économique.

Observations de l'AMF

En matière de développement économique, si l'AMF estime que le renforcement de la compétence régionale doit aboutir à une simplification et une optimisation des interventions économiques, elle considère également que ces objectifs doivent se traduire dans le cadre d'une stratégie partagée prenant en compte les réalités du territoire.

L'AMF a rappelé qu'elle était très attachée au principe de non tutelle d'une collectivité sur une autre et s'oppose à toute nouvelle forme de centralisation sur les collectivités de proximité. Or, si le caractère prescriptif du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation demeure, l'AMF note que les actes des collectivités (hors métropoles et métropole de Lyon) devront être compatibles en matière d'aide à l'immobilier d'entreprise, ce qui rend le texte plus acceptable. Toutefois, elle demande que les communes et les EPCI à fiscalité propre compétents soient associés à l'élaboration du SRDEII car il n'est pas concevable que les orientations régionales s'imposent à eux sans qu'ils n'aient participé à leur définition.

Par ailleurs, l'AMF note le maintien de la possibilité pour les départements de financer des opérations dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par des communes ou des EPCI à fiscalité propre dans le domaine des interventions en faveur du maintien des services économiques nécessaires à la satisfaction des besoins de population en milieu rural.

b. Tourisme

La région devient chef de file chargée d'organiser les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs groupements dans ce domaine :

- elle élabore le schéma régional de développement touristique qui fixe les objectifs stratégiques, en collaboration avec l'ensemble des collectivités territoriales et leurs groupements compétents ;
- il est débattu dans le cadre de la conférence territoriale de l'action publique.
- Ce schéma tient lieu de convention territoriale d'exercice concerté de la compétence tourisme et prévoit l'articulation des interventions des collectivités entre elles et les mutualisations ou fusions de services dans le domaine du tourisme ;

- « la promotion du tourisme par la création d'un office du tourisme" est ajoutée dans la liste des compétences obligatoires des communautés de communes, et des communautés d'agglomération ;

Dans le cadre du transfert de cette compétence aux communautés de communes et communautés d'agglomération, le texte prévoit que les offices de tourisme des communes touristiques et des stations classées de tourisme sont maintenus et transformés en bureaux d'information de l'office du tourisme intercommunal.

En d'autres termes, tous les offices de tourisme communaux, y compris ceux des communes touristiques et des stations classées ont vocation à disparaître.

Observations de l'AMF

1) Le tourisme est une compétence qui est attachée à l'identité communale et qui nécessite pour sa mise en œuvre une approche transversale avec d'autres actions, équipements et politiques de proximité gérés aussi par les communes (patrimoine, culture-sport-loisirs, animation-commerce, aménagement local et organisation de la voirie-transport, logements des personnels saisonniers, sécurité...). Les collectivités territoriales et leurs groupements, lorsqu'ils sont compétents sont associés à la mise en œuvre de la politique nationale du tourisme. A fortiori, il serait logique qu'ils soient également associés à l'élaboration du schéma régional de développement touristique.

2) Il convient également de mesurer les incidences d'un transfert de la taxe de séjour (et les spécificités des communes classées). Le transfert doit rester facultatif.

c. Plan régional de prévention et de gestion des déchets

Le texte propose de réunir trois types de plans relatifs aux déchets et d'en confier l'élaboration à la région (initiative et sous sa responsabilité). Il s'agit du :

- ☞ plan régional de prévention et de gestion des déchets dangereux, qui couvre essentiellement des déchets issus d'activités industrielles, en particulier les déchets chimiques, toxiques ou à risques explosifs (hors déchets radioactifs) ;
- ☞ plan départemental de prévention et de gestion des déchets non dangereux, qui traite des déchets produits par les particuliers et les activités économiques insérées dans le tissu urbain ;
- ☞ plan départemental de prévention et de gestion des déchets issus du bâtiment.

Depuis plus de 15 ans, les régions ont la charge de l'élaboration des plans de gestion des déchets dangereux. L'intervention de la région avait été requise afin de permettre la mise en place des capacités de traitement dont la France avait besoin. Il s'agissait en particulier de trouver une autorité politique capable de convaincre les populations d'accepter la construction de ce type d'installation. La gestion des déchets engage également la responsabilité du maire au titre de la salubrité.

Le texte prévoit que le plan recense les installations de stockage des déchets non dangereux ou des déchets inertes.

- Faut-il en conclure que c'est la Région qui finance la création de ces installations ?
- En cas d'insuffisance d'installations, la responsabilité du président de la région est-elle engagée (risques sanitaires) ?
- Le plan doit également prévoir les mesures pour assurer la gestion des déchets en cas de situation exceptionnelle qui perturbe le service.

Ses mesures seront inapplicables sans moyens opérationnels.

Observations de l'AMF

Pour l'AMF, ces dispositions sont peut-être intéressantes intellectuellement mais inapplicables dans la réalité des territoires :

- elles mélangent dans un même document des flux de déchets qui ne sont pas produits par les mêmes acteurs, dans des quantités très différentes et dont les caractéristiques ne sont pas comparables (par exemple, les quantités de déchets du BTP représentent 253 millions de tonnes par an pour 31,9 millions de tonnes pour les déchets des ménagers et assimilés) ;
- elles imposent la consultation simultanée de tous les acteurs politiques et économiques du territoire, laissant le choix entre une commission d'élaboration du plan non représentative ou inefficace ;
- elles mélangent des activités qui sont nécessairement de proximité (la prévention, la collecte, le réemploi) avec des activités qui peuvent être vues comme plus adaptées à un échelon régional, comme le tri, le recyclage, l'incinération ou le stockage.

Aussi, l'AMF demande le retrait de ces dispositions. Pour le moins, elle s'oppose à un plan régional tel qu'envisagé et demande que toutes les compétences de proximité (prévention, collecte, réemploi, valorisation de proximité) soient retirées du plan régional. Par ailleurs, il n'existe pas de moyens réglementaires permettant au plan d'être prescriptif. Une planification régionale n'apporte pas de solution à la question de la collectivité qui investit et qui est maître d'ouvrage.

d. Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT)

Le projet de loi propose que soit élaboré obligatoirement dans toutes les régions, un SRADDT, outil aujourd'hui facultatif. Ce schéma devra respecter les grands principes d'aménagement et de développement du territoire, fixés par le code de l'urbanisme.

Il est composé d'un volet fixant les grandes orientations stratégiques et les objectifs régionaux à moyen et long terme en matière d'utilisation de l'espace, de logement, d'intermodalité des transports, de maîtrise et la valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique, de pollution de l'air, de prévention et gestion des déchets.

Il se substitue, le cas échéant, aux documents sectoriels (schéma régional de l'intermodalité, schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie -SRCAE- et plan régional de prévention et de gestion des déchets) qui couvrent ces politiques, étant entendu qu'il a une capacité à intervenir dans d'autres champs de la compétence de la région.

Ce « rapport général » doit être pris en compte par les documents d'urbanisme élaborés par les collectivités territoriales et leurs groupements (chartes de PNR, SCOT, et à défaut, PLU, cartes communales). Il doit, en outre, préciser les modalités de mise en œuvre de ces orientations et objectifs et définir les indicateurs permettant d'en apprécier leur réalisation.

Il est également composé de « fascicules spécifiques » qui contiennent des règles générales contribuant à mettre en œuvre les orientations et atteindre les objectifs fixés dans le rapport. Le projet de loi précise que ces règles sont énoncées « utilement et sans méconnaître les compétences de l'Etat et des autres collectivités ». Une capacité d'adaptation aux différentes parties du territoire régional est prévue. Les fascicules ne peuvent aller au-delà de ce que les documents sectoriels -auxquels ils se substituent- permettent. Ils s'imposent en terme de compatibilité aux chartes de PNR, SCOT et, à défaut, aux PLU, cartes communales... Les fascicules doivent indiquer les modalités de suivi de l'application de leurs dispositions et l'évaluation de leurs incidences.

Le Gouvernement se réserve la possibilité de préciser le contenu du SRADDT par voie d'ordonnance, ainsi que d'en clarifier sa portée, d'en améliorer la cohérence.

La procédure d'élaboration du SRADDT :

- elle est prescrite par délibération du conseil régional. Sont associés, le préfet de région, les conseils généraux, les EPCI en charge d'un SCOT, les EPCI à fiscalité propre non situés dans un périmètre de SCOT, le CESE régional ainsi que les Chambres d'agriculture, les Chambres de commerce et d'industrie, les Chambres de métiers et de l'artisanat.
- le projet de schéma arrêté est ensuite soumis pour avis à toutes les entités associées à son élaboration, ainsi qu'à l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement et à la conférence territoriale de l'action publique (CTAP).
- Il est ensuite soumis à enquête publique, puis adopté par le conseil régional.
- le SRADDT est enfin approuvé par arrêté par le préfet de région.

Il peut évoluer par le biais des procédures de révision, de modification et déclaration de projet. Un bilan doit en être tiré tous les 6 ans.

Le SDRIF est maintenu à côté des SRADDT (du PADDUC et des SAR).

Observations de l'AMF

L'AMF n'est pas défavorable par principe aux SRADDT. Les termes du projet de loi mériteraient cependant d'être plus explicites sur son contenu et sa portée, sans que l'on renvoie à une ordonnance le soin de « préciser, clarifier » le contenu de ce document qui aurait vocation à s'imposer au travers d'un rapport de compatibilité, dans des domaines de compétences gérées par le bloc communal (logement, utilisation de l'espace). Ces questions ne peuvent pas faire l'économie d'un débat parlementaire.

Elle s'interroge sur la valeur « prescriptive » de ces « fascicules » dans des domaines qui sont déjà largement traités par les SCOT et les PLU.

Il est, par ailleurs, indispensable que le bloc communal soit associé à l'élaboration de ces SRADDT, a fortiori si leur est conférée une valeur prescriptive. En particulier, les EPCI à fiscalité propres doivent l'être systématiquement, indépendamment de leur adhésion à des syndicats mixtes de SCOT.

e. Logement et habitat

Le texte reconnaît au conseil régional la compétence pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région, l'aménagement de son territoire mais aussi « l'accès au logement et l'amélioration de l'habitat ».

Observations de l'AMF

Etant donné la suppression de la clause générale de compétence des régions, l'AMF peut comprendre le besoin d'identifier l'« accès au logement et l'amélioration de l'habitat » au sein de leurs attributions (afin de leur permettre de contribuer à leur financement). Elle demande des informations plus précises sur les intentions du Gouvernement en matière de gouvernance des politiques de logement.

f. Transports inter-urbains et transports scolaires

Le texte prévoit le transfert à la région de la compétence « transports routiers non urbains » dès le 1er janvier 2017, en lieu et place du département. En sus du transport ferroviaire d'intérêt régional, la région se verrait donc confier l'organisation des services réguliers ou à la demande non urbains. Elle pourra déléguer l'exercice de cette compétence à d'autres collectivités territoriales ou à des EPCI à fiscalité propre.

Le même article prévoit, à compter du 1er septembre 2017, le transfert à la région de l'organisation et du fonctionnement des transports scolaires, en dehors des périmètres de transports urbains. Les autorités organisatrices de la mobilité ont la possibilité, dans leurs périmètres, de déléguer l'exercice de leur compétence en matière de transports scolaires à la région. Inversement, la région et les autorités organisatrices de la mobilité auront aussi la possibilité de déléguer tout ou partie de cette compétence, par convention, au département, à des communes, EPCI, syndicats mixtes, établissements d'enseignement, associations de parents d'élèves et associations familiales.

Observations de l'AMF

L'AMF s'interroge sur les conséquences du transfert de ces deux compétences à la région en ce qui concerne la qualité des dessertes locales et le maillage fin des espaces péri-urbains et urbains, organisés aujourd'hui par les départements (lignes d'autocars hors des liaisons entre les pôles urbains importants, fréquence des points d'arrêt, etc...).

L'AMF s'inquiète de la poursuite des conventions conclues par les actuels AOT avec d'autres collectivités, ainsi qu'avec des opérateurs privés. L'AMF n'est pas convaincue par le transfert de la compétence « transport scolaire » à la région, au regard du caractère de proximité de cette compétence, même si celle-ci peut être déléguée au département ou aux communes et EPCI.

Enfin, la suppression de la clause de compétence générale ne permettra plus au département, et ne permettra pas à la région, d'intervenir sur la mobilité durable (co-voiturage, auto-partage, etc.) alors même que ces modes de déplacements sont adaptés aux espaces péri-urbains et ruraux situés en dehors des périmètres de transports urbains.

2 - Renforcement de l'intercommunalité

a. Périmètres des EPCI et schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI)

Le projet de loi fixe de nouveaux objectifs de rationalisation de la carte des communautés et des syndicats dans tous les départements, à l'échéance du 1^{er} janvier 2017, en procédant à la relance des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI élaboré en lien avec les CDCI) qui devront obligatoirement être arrêtés avant le 31 décembre 2015 (à l'exception de la région Ile-de-France) :

- constitution de communautés de communes devant regrouper au moins 20 000 hab. (assortie des dérogations déjà prévues par la loi pour les zones de montagne ou peu denses) ;
- réduction du nombre des syndicats notamment dans les domaines de l'eau potable, l'assainissement, les déchets, le gaz, l'électricité et les transports (en cas de double emploi avec les communautés).

Les opérations de mise en œuvre des SDCI (selon une procédure négociée ou forcée de création, fusion ou modification de périmètre) devront être achevées avant le 31 décembre 2016 en lien avec les commissions départementales de coopération intercommunale (CDCI) qui détiennent un pouvoir d'amendement (projet de périmètre avant avril 2016, puis décisions de la majorité des conseils municipaux, procédure forcée par le préfet après avis

de la CDCI). Les mêmes procédures sont proposées pour la réduction du nombre des syndicats (dissolution, modification de périmètre, fusion).

Observations de l'AMF

L'AMF a toujours affirmé son attachement au développement de l'intercommunalité de projet dans une logique de modernisation de l'organisation territoriale et d'une meilleure adaptation des politiques locales aux territoires et aux besoins des habitants. Son évolution doit se faire selon le principe de subsidiarité et dans une démarche de complémentarité avec l'action des communes mais aussi de maîtrise des dépenses et des coûts.

Elle alerte sur le risque de paralysie des projets intercommunaux au regard de la brutalité du changement des règles sur les périmètres intercommunaux et les compétences des communautés. La relance des SDCI en 2015 doit permettre l'évolution des territoires des communautés là où les projets ont été reportés ou inachevés. L'AMF avait d'ailleurs proposé en 2012 que les SDCI puissent être révisés dès 2015 afin de laisser davantage de temps aux élus et d'envisager les nouveaux projets dès le début de mandat. Cependant elle ne trouve pas pertinente l'approche « quantitative » qui fixe pour les structures intercommunales un seuil démographique de 20 000 habitants. Cela remettrait en question le périmètre de plus des 3/4 des communautés de communes. C'est pourquoi elle préconise que la loi ne fixe pas de seuil démographique rigide mais plutôt des règles tenant compte de la diversité des territoires (zones rurales ou de montagne). En effet, une grande étendue géographique, avec une distance importante entre les acteurs de l'intercommunalité, est logiquement un frein à la mutualisation. Pour l'AMF, la modification des périmètres intercommunaux doit être réalisée sur la base du projet porté par les élus (compétences, organisation des services, incidences financières et fiscales), fruit d'une concertation permanente entre eux et de la recherche du consensus.

Concernant l'évolution des syndicats intercommunaux, l'AMF est favorable à une meilleure rationalisation de leur périmètre dans une logique de réduction des doubles emplois et la recherche d'une plus grande cohérence entre l'exercice de leurs compétences et leur territoire. En revanche, les syndicats répondent aussi à des exigences géographiques ou topographiques liés, par exemple, à la répartition de la ressource, ainsi qu'à des seuils de rentabilité pour des équipements extrêmement coûteux ou des logiques de péréquation urbain-rural ou de mutualisation. C'est par exemple le cas des syndicats à vocation environnementale (eau potable, assainissement collectif, traitement des déchets, rivières) et des syndicats d'énergie.

b. Procédure de rattachement des communes isolées

En réponse à la décision du Conseil constitutionnel du 25 avril 2014, ayant invalidé l'article L.5210-1-2 du CGCT, le projet de loi réécrit la procédure de rattachement des communes isolées, enclavées ou discontinues en apportant les garanties nécessaires :

- le projet de rattachement arrêté par le préfet doit tenir compte du SDCI,
- les avis de la commune concernée et des communes membres de l'EPCI de rattachement sont requis ainsi que celui du conseil communautaire.

La CDCI conserve un pouvoir consultatif et peut amender le projet à la majorité des 2/3 de ses membres lequel s'imposera au préfet. L'avis du Comité de massif est également maintenu.

c. Compétences des communautés et intérêt communautaire

Les communautés de communes et d'agglomération bénéficient de nouvelles compétences obligatoires en matière de « promotion du tourisme par la création d'un office de tourisme » et de « gestion des aires d'accueil des gens du voyage ». L'étendue de leur compétence « actions de développement économique » devra respecter le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation. Une nouvelle compétence

optionnelle leur est attribuée pour « la création et la gestion de maisons de services au public ».

Parallèlement, l'intérêt communautaire des compétences optionnelles des communautés de communes disparaît pour « le logement et le cadre de vie » et « l'environnement ». Le projet de loi mériterait de clarifier le maintien de l'intérêt communautaire pour la « voirie ». Les communautés disposent jusqu'au 30 juin 2016 pour procéder à ces nouveaux transferts. Au-delà, le transfert sera automatique et intégral.

Observations de l'AMF

L'AMF est favorable au renforcement des compétences des communautés en matière de création et d'aménagement des aires d'accueil des gens du voyage (y compris la gestion des aires existantes), elle considère, en revanche, que le transfert obligatoire d'autres compétences aux communautés de communes et des communautés d'agglomération ne peut être imposé sans l'accord des conseils municipaux en matière de « promotion du tourisme et de création d'un office de tourisme », par exemple.

Le transfert de la « promotion du tourisme » et des offices de tourisme communaux doit rester facultatif en fonction des territoires car il s'agit d'une compétence qui peut être attachée à l'identité communale et qui nécessite une approche transversale avec d'autres actions, équipements et politiques gérés par les communes.

S'agissant de la compétence « actions de développement économique d'intérêt communautaire dans le respect du SRDEII », le texte confond transfert de compétence et exercice de celle-ci. Ceci est d'autant plus inconcevable que les communautés ne sont pas associées à l'élaboration du SRDEII.

L'AMF demande expressément le maintien de l'intérêt communautaire des compétences des communautés afin d'optimiser l'organisation locale en fonction des réalités du terrain. Elle considère comme un recul inacceptable la suppression de cette notion pour les compétences optionnelles des communautés de communes en matière d'environnement et de logement /cadre de vie (*la rédaction est par ailleurs ambiguë s'agissant de la voirie*).

Un transfert global de la compétence « logement » ne permettrait plus aux communes d'intervenir dans ce domaine et de contribuer par des apports fonciers, des garanties d'emprunts ou d'autres aides aux opérations de logement social. Cela va à l'encontre du maintien aux communes de leur rôle dans l'attribution des logements ; en contradiction avec les textes récents dans ce domaine. Le maire est responsable de la politique de peuplement de sa commune.

L'AMF souligne également le risque de complexité pour l'exercice de compétences qui relève de concepts vastes comme le *cadre de vie*.

Ainsi au moment où le texte envisage une nouvelle évolution de la carte des intercommunalités en 2016, une augmentation significative des compétences simultanée risque de complexifier, retarder et paralyser la mise en œuvre de nombreux projets. Pour rappel, les lois MAPTAM, Ville et ALUR ont déjà renforcé les compétences des communautés de communes (transfert obligatoire de la gestion des milieux aquatiques en 2016, transfert de la politique de la ville, exercice d'au moins trois compétences optionnelles, transfert de pouvoirs de police, mutualisation des services ...)

d. Délégations ou transferts de compétences des départements aux métropoles (à l'exception de Grand Paris)

Le projet de loi procède à une réécriture des dispositions de la loi MAPTAM sur les transferts de compétences départementales aux métropoles. Les métropoles se verraient transférer de plein droit en 2017 au moins 3 compétences départementales parmi une liste comprenant les aides au titre du fonds de solidarité logement, le programme d'insertion, l'aide aux jeunes et aux familles en difficulté, les missions du service public départemental d'action sociale, la prévention spécialisée, l'aide aux personnes âgées et le tourisme.

La gestion des routes (départementales devenues régionales) est transférée de plein droit aux métropoles au 1er janvier 2017 (un dispositif est prévu pour les communautés urbaines : il peut être procédé à une redistribution des voies entre l'Etat, la région et la communauté

urbaine). En revanche, les collèges, les zones d'activités économiques et les équipements culturels et sportifs départementaux ne font plus partie des délégations visées par le texte.

Observations de l'AMF

L'AMF est favorable à la première étape du renforcement des métropoles par des transferts d'au moins 4 compétences départementales dans un objectif de mutualisation et d'optimisation des services aux habitants sur leur territoire. Elle considère que des délégations de compétences de même nature pourraient être facilitées pour les autres agglomérations.

S'agissant des compétences pouvant être transférées, l'AMF s'interroge sur le recul opéré par le texte en matière de délégation pour la gestion des « collègues » -qui est par ailleurs une compétence de droit des communautés urbaines- et des « zones d'activités et des compétences économiques » des départements.

Pour l'AMF, ces transferts ne doivent pas remettre en cause la nécessaire solidarité territoriale, au sein de l'espace départemental notamment, avec les communes et les intercommunalités.

e. Modalité de transfert ou retour des agents entre EPCI et communes membres

Le projet de loi assortit la décision de transfert automatique des agents (totalement affectés à une compétence transférée à l'EPCI) d'une fiche d'impact décrivant les effets du transfert sur l'organisation et les conditions de travail ainsi que la rémunération des fonctionnaires et agents non titulaires territoriaux concernés. Le texte propose également de créer une procédure spécifique concernant les agents en cas de restitution de compétence aux communes.

Observations de l'AMF

Cette disposition permet de résoudre la question des personnels en cas de retour d'une compétence communautaire dans le giron communal (ce qui peut notamment se produire en cas de fusion d'EPCI). Cependant, la reprise par une commune de personnels recrutés par l'EPCI ne peut résulter que d'un accord entre l'EPCI et la commune concernée qui aura en assurer la gestion en fonction de ses besoins et doit nécessairement entraîner une évaluation des charges qui lui sont restituées (attribution de compensation...).

3 - Solidarité et égalité des territoires

a. Compétences des départements

Le texte supprime la clause de compétence générale des départements et précise de façon explicite les domaines de compétences que la loi lui attribue (prévention des situations de fragilité, développement social, accueil des jeunes enfants et autonomie des personnes). Il a également compétence pour faciliter sur son territoire l'accès aux droits et services des publics dont il a la charge. Le texte précise que dans ces domaines et lorsque la maîtrise d'ouvrage est assurée par une commune ou un EPCI à fiscalité propre, le département peut également :

- soutenir des opérations relevant de l'initiative des communes ou de l'EPCI ;
- soutenir des entreprises privées proposant des services considérés comme nécessaires aux besoins de la population en milieu rural, lorsque l'initiative privée est défailante ou absente.

Observations de l'AMF

L'AMF est satisfaite des possibilités ouvertes aux départements d'intervenir dans le financement de projets communaux et intercommunaux, y compris ceux permettant le maintien de services marchands nécessaires aux populations.

Elle s'étonne, en revanche, de l'inscription de « l'accueil du jeune enfant » dans les compétences du département car il s'agit d'une compétence très largement exercée et financée par les communes et les intercommunalités, le département n'intervenant que dans le cadre de la PMI au regard des agréments. Elle a renouvelé à plusieurs reprises son opposition à la mise en place d'un schéma petite enfance sous l'autorité du département et demande donc son retrait du texte.

b. Schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services aux publics

Le texte prévoit la création d'un schéma d'amélioration de l'accessibilité des services au public sur le territoire départemental, établi pour une durée de 6 ans. Elaboré conjointement par l'Etat et les EPCI à fiscalité propre, le projet de schéma est soumis pour avis à la région et au département. Il fixe un programme d'actions pour renforcer l'offre de services dans les zones présentant un déficit d'accessibilité des services et comprend un plan de développement de la mutualisation des services. La mise en œuvre des actions inscrites dans ce schéma donne lieu à la conclusion d'une convention entre le l'Etat, le département, les communes et EPCI intéressés ainsi que les organismes publics et privés concernés. Les signataires de la convention s'engagent à mettre en œuvre les actions programmées dans le schéma.

Observations de l'AMF

L'AMF souhaite avoir davantage de précisions sur le champ de ce schéma.

c. Maisons de services au public

Elles remplacent les « maisons de services publics ». Destinées à améliorer l'accès des populations aux services en milieu rural et urbain, elles rassemblent des services publics et privés. La convention cadre d'organisation doit définir les règles de financement et de fonctionnement de chaque maison (services rendus aux usagers, cadre géographique, missions et prestations). Elles peuvent relever de l'Etat, d'un EPCI à fiscalité propre (nouvelle compétence optionnelle) ou d'organismes de droit privé chargés d'une mission de service public. En cas d'inadaptation de l'offre privée, les EPCI à fiscalité propre peuvent définir des obligations de service public, exercées via les maisons de services au public, par un opérateur. Les obligations de service public imposées à l'opérateur lui ouvrent le droit à une compensation versée par l'EPCI (le montant est déterminé dans l'appel d'offre).

Un schéma d'amélioration de l'accessibilité des services publics élaboré par l'Etat et les EPCI à fiscalité propre (avis) est prévu sur le territoire de chaque département.

Observations de l'AMF

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 depuis des décennies...

Règle-t-on par ces dispositions la situation des personnels territoriaux mis à disposition dans les agences postales communales et intercommunales ?

Pour l'AMF, la création d'espaces mutualisés de services au public ne peut être réalisée que dans un cadre conventionnel et le transfert d'une compétence aux communautés dans ce domaine 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. Les usagers ont souvent l'habitude de solliciter directement la mairie et le CCAS. L'AMF estime que la création de ces maisons risque de multiplier la superposition des administrations.

L'AMF s'interroge plus généralement sur le réalisme de ces structures, le coût induit et le besoin de légiférer à nouveau :

- la contribution des organismes au Fonds national de développement crée de nouvelles charges pour les collectivités locales et pour les citoyens car les différents coûts seront répercutés par ces organismes sur les factures de leurs usagers ;
- l'AMF alerte sur les conséquences financières de leur fonctionnement et ce particulièrement en cas d'inadaptation de l'offre privée.

d. Lutte contre la fracture numérique

Les évolutions prévues par le texte concernent notamment les syndicats mixtes incluant au moins une région ou un département qui pourront se voir déléguer tout ou partie de la compétence d'un ou plusieurs réseaux de communications électroniques. Le principe de cohérence des réseaux d'initiative publique est également rappelé pour l'intervention des collectivités territoriales et de leurs groupements (pas de coexistence de plusieurs RIP offrant des services identiques et répondant à des besoins similaires).

Observations de l'AMF

L'AMF se félicite que communes et groupements conservent la possibilité d'intervenir en ce domaine et prône depuis longtemps la cohérence et la rationalisation des réseaux de communications électroniques.

4 - Transparence financière et qualité des comptes

Le texte impose plusieurs obligations aux collectivités territoriales :

- un devoir de réponse de l'exécutif aux observations des Chambres régionales des Comptes afin de déterminer « les actions (...) entreprises » ;
- la réalisation d'une étude d'impact au-delà d'un certain seuil d'investissement, qui serait fixé par décret ;
- « la rédaction d'un rapport au conseil municipal sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la gestion de la dette » pour les communes de plus de 3 500 hab. et dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget. Des obligations supplémentaires seraient imposées aux communes de plus de 10 000 hab. avec « une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs » ;
- un résumé des budgets devrait aussi être préparé à destination des citoyens ;
- les collectivités de plus de 50 000 habitants devraient « transmettre au représentant de l'Etat, leurs documents budgétaires par voie numérique » ;
- un rapport spécifique sur l'évolution des dépenses de personnel ;
- des obligations de transmission des rapports budgétaires aux citoyens, entre communes et EPCI, et aux CRC ...

Le projet de loi limite, par ailleurs, la certification des comptes aux collectivités « dont les produits de fonctionnement excèdent 200 millions d'euros pour l'exercice 2014 ».

Observations de l'AMF

L'AMF s'oppose au renforcement du contrôle des Chambres régionales des comptes (CRC). Les observations des CRC porteraient non seulement sur les équilibres financiers mais aussi sur l'opportunité de la dépense. La publication immédiate de ces observations conjuguée à la réponse obligatoire de la collectivité concernée dans un délai d'un an instaurent « le gouvernement des juges ».

Jusqu'alors, les observations réalisées par les CRC n'emportaient pas d'obligation de mise en œuvre pour les collectivités.

→ Il y a donc une augmentation indirecte du contrôle de gestion opéré par les collectivités.

Pour améliorer la gestion locale, l'AMF propose que les CRC puissent, sur demande des collectivités locales, réaliser des audits financiers.

L'AMF demande en revanche un véritable choc de simplification et s'oppose aux nouvelles obligations vraiment superfétatoires :

- Obligation de réaliser une étude d'impact à partir d'un certain montant d'investissement. Dans leurs analyses prospectives, les collectivités locales prévoient l'intégration des coûts de fonctionnement induits (+ 3 % en moyenne selon la nature des investissements) par une nouvelle dépense d'investissement. Par ailleurs, les études d'impact n'ont pas forcément de sens selon la nature des investissements (exemple : voirie). Il convient de rappeler que le bloc communal qui réalise 63 % des investissements locaux a maintenu ses équilibres financiers et que c'est l'inflation des normes qui pèse sur les budgets.
- Si un seuil de dépenses d'investissement devait cependant être retenu, l'AMF demande qu'il soit fixé par la loi, et non par un décret.
- Accès aux documents budgétaires. Il convient de rappeler qu'il s'agit de documents publics, disponibles et consultables dans la collectivité par tout citoyen, que tous les budgets font l'objet de délibérations et que certaines annexes budgétaires font en outre l'objet de délibérations spécifiques. Enfin, les débats des assemblées délibérantes sont publics et ouverts à tous les citoyens.
- Elaboration d'un rapport supplémentaire et spécifique sur l'évolution des dépenses de personnel : les dépenses de personnel font déjà l'objet de plusieurs annexes budgétaires, annexes obligatoires ; par ailleurs, l'évolution des dépenses de personnel est fixée par le Statut de la fonction publique. Enfin, les éléments demandés sur les « avantages en nature et le temps de travail » ne relèvent pas de l'analyse comptable objective.
- Concernant la transmission des rapports budgétaires aux Chambres régionales des comptes sous forme dématérialisée, l'AMF demande que les DDFIP et Préfectures transmettent ces éléments aux CRC.
- Sur les nouvelles obligations concernant la dématérialisation dans les collectivités de plus de 50 000 habitants : l'article 30 prévoit une dématérialisation totale au-delà de ce qui est actuellement prévu au 1er janvier 2015. L'AMF demande que cette nouvelle disposition fasse préalablement l'objet d'une concertation avec les collectivités concernées et que soient évalués les coûts dans un contexte de réduction drastique des dotations de l'Etat. L'AMF demande que des logiciels d'archivage dématérialisé soient mis gratuitement à la disposition des collectivités locales qui le souhaitent.
- Par ailleurs, l'AMF regrette que le projet de loi n'évoque pas la transmission des données financières aux collectivités locales. Cette transmission s'inscrit pourtant directement dans la volonté partagée de fiabilité des comptes publics. En outre, disposer des informations financières les concernant permet aux collectivités locales de réaliser des projections fiables et économes en deniers publics.
- L'AMF est favorable à l'expérimentation de la certification mais propose de l'étendre aux collectivités volontaires dont le budget atteint 50 millions d'euros, ce qui permettra en outre d'avoir un échantillon de collectivités nettement plus représentatif en termes d'analyse des résultats de l'expérimentation.

Concernant le financement des transferts de compétences, l'AMF :

- demande que les modalités de calcul soient explicitées et qu'une étude d'impact soit préalablement réalisée afin que le transfert de compétences reste neutre financièrement ;
- demande que ce délai prenne forcément en compte la dernière année du mandat durant laquelle une grande part des investissements est réalisée ;
- s'oppose à la présidence systématique par un élu régional des commissions locales pour l'évaluation des charges sur les ressources transférées et propose que le président, qui à voix prépondérante en cas de partage égal des voix, soit obligatoirement un élu de la collectivité qui récupère les compétences. On peut d'ailleurs se demander quelle serait la légitimité de la présidence de la Région dans un dispositif de transfert qui ne la concerne pas.

Responsabilité financière

Les collectivités locales et leurs groupements supportent les conséquences financières des jugements et arrêts rendus par une juridiction communautaire à l'encontre de l'Etat, dès lors que le manquement au droit de l'Union européenne leur est imputable « en tout ou partie ». Que les collectivités aient été identifiées ab initio ou non, l'Etat détermine la répartition des sommes dues au regard de leurs responsabilités respectives. En cas de désaccord, le montant et la répartition pour les collectivités concernées est fixée par décret, après avis d'une commission composée de membres du conseil d'Etat et de la Cour des comptes.

Observations de l'AMF

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 et qu'elle soit proportionnée à leur marge de manœuvre. L'AMF considère par ailleurs que la procédure devrait être contradictoire. Enfin, l'AMF alerte sur le risque de multiplication des contentieux contre une procédure dans laquelle l'Etat est juge et partie.

Observatoire de la gestion publique locale

L'observatoire est chargé de collecter et d'analyser les informations relatives à la gestion des collectivités territoriales et d'assurer la diffusion de ces travaux pour favoriser le développement de « bonnes pratiques ».

Observations de l'AMF

Pour l'AMF, l'observatoire est chargé du partage et la diffusion des expériences ayant permis d'atteindre des objectifs qui peuvent cependant être différents selon les besoins des territoires. Il ne s'agit donc pas de sélectionner des expériences au regard de critères uniquement financiers mais aussi au regard de leur utilité.