



/ DOSSIER DE PRESSE/ DOSSIER DE PRESSE /

Point presse de
Jacques Pélissard, président
et
André Laignel, 1^{er} vice-président délégué

Mardi 15 janvier 2013

- Financement des collectivités : il faut passer de la parole aux actes**
- Décentralisation : il ne faut pas négliger le rôle et l'efficacité des communes**
- Ecole : d'accord sur l'objectif mais fortes réserves sur les coûts et les modalités**
- Annexes**

AMF
Service de la Communication
Marie-Hélène GALIN
Tél : 01 44 18 13 59
mhgalin@amf.asso.fr

Thomas OBERLÉ
Tél : 01 44 18 51 91
toberle@amf.asso.fr

FINANCEMENT DES COLLECTIVITES LOCALES

IL FAUT PASSER DE LA PAROLE AUX ACTES

En cette période de préparation budgétaire, les communes et communautés doivent réaliser leurs arbitrages dans un contexte financier de plus en plus contraint. Les maires et présidents s'inquiètent de la diminution annoncée, à partir de 2014, des concours financiers de l'Etat aux collectivités à hauteur de 750 millions d'euros par an alors même que leurs marges de manœuvres fiscales se réduisent.

En parallèle, les dépenses ne cessent d'augmenter : les réformes en cours impliquent une participation des collectivités locales : construction de nouveaux logements sociaux, accès des territoires au haut-débit, rénovation thermique des bâtiments publics, mise en accessibilité des équipements.... Quelle que soit leur légitimité, ces réformes, dont certaines visent à répondre à des besoins prioritaires dont les enjeux sont renforcés en période de crise, ont un coût qui soulève un réel défi de financement pour les collectivités, de plus en plus difficile à assumer pour un nombre de plus en plus important d'entre elles. C'est notamment le cas de la réforme des rythmes scolaires, dont l'absence d'évaluation financière a été pointée par la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN).

Les défis sont ainsi nombreux, dans un contexte de réforme globale des relations Etat/Collectivités locales, incarné par le projet de loi de décentralisation. Alors qu'Etats généraux et conférences se succèdent, l'AMF ne saurait accepter que les relations financières Etat/collectivités restent le parent pauvre de la négociation bilatérale.

Les communes et communautés de France réclament maintenant la mise en œuvre du « pacte de confiance et de solidarité », maintes fois annoncé par le Gouvernement, et que s'engage enfin une concertation réelle sur l'évolution des finances locales.

1 / La nécessité d'une concertation réelle sur l'évolution des recettes

Les maires et présidents de communautés sont conscients de la gravité de la situation économique et financière du pays et sont prêts à apporter leur contribution à l'effort de maîtrise de la dépense publique. Ils participent d'ores et déjà au redressement des comptes via le gel des concours financiers. Des efforts notables en matière de personnels ont été réalisés et portent aujourd'hui leurs fruits : en 2009 et en 2010, on a pu observer une décélération de la hausse des effectifs et, depuis 2011, une stabilisation des effectifs.

Les collectivités locales sont administrées librement et autonomes financièrement. Si elles sont parties prenantes du retour à l'équilibre des finances publiques, toute contribution – qu'il s'agisse du gel ou, a fortiori, d'une contribution plus importante - doit être fixée dans le cadre d'un véritable pacte de confiance négocié, fondé sur un diagnostic, des objectifs et des politiques partagés.

A ce titre, l'AMF a pris note de la volonté annoncée par le Gouvernement que les relations entre collectivités locales et Etat s'établissent « dans le cadre d'un pacte financier, rénové et négocié »¹.

Pour autant, cette volonté annoncée du Gouvernement de rénover ces relations dans le cadre d'un pacte de confiance et de solidarité ne s'est toujours pas concrétisée :

- la loi de programmation des finances publiques pour la période 2013-2017 concerne les collectivités puisqu'elle prévoit le maintien du gel des concours financiers de l'Etat aux collectivités, soit une stabilisation des volumes à 50,3 milliards d'euros puis la diminution, à partir de 2014, de ces concours à hauteur de - 1,5 % par an (- 750 millions d'euros en 2014 et de nouveau - 750 millions en 2015), soit 2,25 milliards d'euros sur la période

¹ Déclaration de politique générale du Premier ministre.

triennale. Ces éléments n'ont pas été discutés avec les représentants des associations d'élus locaux, et ne peuvent être acceptés en l'état ;

- des annonces toutes récentes font état d'un effort supplémentaire de réduction des dépenses, de 10 milliards d'euros. Cette économie globale sur les finances publiques – dont les finances locales font partie - implique-t-elle une contribution supplémentaire des collectivités locales² ?

Le bloc local ne saurait se voir imposer unilatéralement une nouvelle diminution de ses dotations sans contrepartie et toute intention en ce sens devra faire l'objet d'une véritable négociation.

Ce texte implique de nouvelles compétences pour l'ensemble des collectivités territoriales, et donc des compensations financières, inconnues à ce jour. L'AMF sera attentive à ce que le financement de ces transferts n'implique pas de « déshabiller » le bloc communal.

Par ailleurs, pour accompagner la mise en place du pacte financier, l'AMF rappelle sa proposition – exprimée lors de son congrès de novembre 2012 – que soit créée une loi de finances spécifique aux collectivités territoriales. Celle-ci permettrait de rassembler, dans un document unique, l'ensemble des échanges financiers entre l'Etat et les collectivités locales, sans que l'on soit dans l'obligation d'aller chercher les informations dans les multiples documents budgétaires de l'Etat, et de favoriser ainsi l'instauration nécessaire d'un véritable dialogue dans sa préparation.

2 / Le maintien d'une offre de service public de proximité, dans un effort de stabilisation de la masse salariale

La mise en place du pacte financier ne doit pas s'attacher uniquement au volet recettes. Il doit porter sur l'ensemble des relations financières Etat/collectivités territoriales et organiser une discussion abordant conjointement l'évolution et la structuration des recettes locales et celles des dépenses locales.

L'AMF compte sur le pacte financier, qui n'a pas besoin d'attendre la mise en place du futur Haut conseil des territoires pour être discuté, pour établir un dialogue objectif et dépassionné sur l'évolution des dépenses locales et leurs finalités selon les différents postes budgétaires.

La population a augmenté de 3 millions d'habitants en 10 ans et ses attentes en matière de service public sont de plus en plus importantes. Les collectivités et particulièrement celles du bloc communal sont directement concernées par cette évolution démographique, qui impacte les services publics et les équipements collectifs, tels que par exemple les crèches, les logements, les transports collectifs, les écoles et le périscolaire, la gestion des déchets, l'accueil des personnes âgées ou l'organisation de leur maintien à domicile. La liste est loin d'être exhaustive.

Le Gouvernement décide de nouvelles mesures et impulse des politiques qui impliquent une participation des collectivités locales : construction de nouveaux logements sociaux, accès des territoires au haut-débit, rénovation thermique des bâtiments publics, mise en accessibilité des équipements....

Quelle que soit leur légitimité, ces politiques, dont certaines visent à répondre à des besoins prioritaires dont les enjeux sont renforcés en période de crise, ont un coût dont le financement constitue un réel défi pour les collectivités, de plus en plus difficile à relever par un nombre de plus en plus important d'entre elles.

C'est bien dans ce contexte d'augmentation de la population et de réponse à la demande sociale qu'il faut comprendre et mesurer l'augmentation du coût des services publics locaux.

En plus de devoir répondre aux besoins évolutifs de la population et de leurs territoires, les collectivités font face à des hausses de dépenses consécutives à des mesures et à des décisions prises par l'Etat mais dont l'impact pèse sur leurs finances.

Les exemples récents ne manquent pas : hausse des cotisations patronales de la CNRACL, révision indiciaire pour les agents de catégorie C dont le coût est estimé à 47 millions d'euros pour la fonction publique territoriale, relèvement à compter de 2014 des taux intermédiaire et normal de TVA, mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires...

² En sus du gel et de la diminution de 1,5 milliard sur 2 ans.

Il peut également s'agir de mesures de **réorganisation des services de l'Etat**, qui affectent en retour les services des collectivités ; tel est le cas par exemple de l'ATESAT (Assistance Technique de l'État pour des raisons de Solidarité et d'Aménagement du Territoire), dont l'existence est remise en question au-delà de 2013.

L'existence de ces facteurs exogènes (évolution démographique, demandes sociales, abondance des normes) conduisent les collectivités à renforcer, consolider et compléter en permanence leurs services, ce qui aurait pu se traduire par une hausse des dépenses de personnel, alors que les données récentes indiquent que les collectivités du bloc communal ont entrepris avec succès des efforts de maîtrise de leurs effectifs.

Le Bulletin d'informations statistiques, couramment dénommé « BIS », publié par la DGCL en juillet 2012, fait apparaître une stabilisation des effectifs des communes et intercommunalités depuis 2009 :

« Fin 2010, hors emplois aidés, les effectifs du bloc communal sont quasi inchangés par rapport à 2009. Les personnels déclarés par les communes affichent un léger recul tandis que les effectifs employés par les EPCI à fiscalité propre continuent de progresser. En incluant les emplois aidés, les effectifs du secteur communal progressent légèrement (+0,9 %). ».

Cette tendance a été confirmée tout récemment par l'étude n°52 de décembre 2012 « Les mouvements de personnels dans la FPT en 2009 » publiée par l'Observatoire de la fonction publique territoriale du CNFPT.

Ainsi, contrairement aux propos souvent démagogiques et populistes complaisamment relatés et relayés, les collectivités ont non seulement la capacité mais aussi la volonté de maîtriser leurs dépenses et leurs effectifs.

Pour éviter ces polémiques, l'AMF demande un chiffrage unique et incontestable des effectifs. Les travaux entamés dans le cadre du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT) devraient mettre fin aux mises en cause récurrentes dont sont victimes les élus et agents.

3 / La stabilisation des normes

Comme cela a été maintes fois souligné, il faut réduire l'impact sur les dépenses locales des normes législatives et réglementaires.

Le gel puis la diminution à venir des dotations supposent, pour le moins, qu'il soit mis un coup d'arrêt à la prolifération des normes législatives et réglementaires. La situation de notre pays exige que l'on aille résolument dans cette direction, faute de quoi la maîtrise des dépenses sera impossible.

Dans un contexte si contraint, il devient en effet de plus en plus insupportable de se voir imposer, le plus souvent sans concertation, des normes édictées par l'Etat, l'Union européenne, quand ce n'est pas par les fédérations sportives.

L'AMF réitère donc ses propositions visant à cantonner réellement les normes qui s'appliquent aux collectivités territoriales : procéder à l'évaluation de leur impact financier au moment de la préparation des projets de loi ou des projets de directive européenne et effectuer un suivi de leur efficacité ; conduire une concertation approfondie avec les collectivités qui supportent toujours des coûts de toutes natures induits par les normes ; opérer un contrôle renforcé par la Commission consultative d'évaluation des normes dont « l'avis conforme » (et non pas simple) devrait être requis pour qu'une norme s'applique.

4 / L'appel à la création de l'Agence de financement des investissements locaux par voie législative

Depuis plus d'un an, les associations nationales d'élus membres de l'AEAFCL interpellent les gouvernements successifs sur la **nécessité de créer une Agence française de financement des investissements locaux (AFFIL)**. Travaux à l'appui, elles ont largement prouvé la capacité d'une telle structure à diversifier et sécuriser l'accès au financement des collectivités, tout en diminuant sensiblement le coût de la ressource.

Ces arguments ont porté leurs fruits, le Président de la République s'étant prononcé, lors du dernier congrès des maires, en faveur de ce projet d'Agence et ayant appelé à sa mise en œuvre rapide. Pourtant, l'amendement nécessaire à la création de l'Agence n'a toujours pas été inscrit au calendrier législatif.

Devant cet arbitrage clair du Président de la République en faveur du projet et compte tenu de l'urgence à agir, l'AMF et ses partenaires demandent à ce que prennent fin les attermolements de certains ministères et que le texte, prêt depuis plusieurs mois, soit maintenant inscrit au calendrier législatif.

5 / Les mesures de gestion du stock d'emprunts toxiques des collectivités locales

Dans le cadre du vote de la loi de finances rectificative pour 2012, l'Assemblée nationale a voté le 3 décembre dernier un amendement du gouvernement instituant un fonds de soutien de 50 millions d'euros à destination des collectivités ayant souscrit des emprunts à risques. Réuni en décembre dernier, le Bureau de l'AMF a fait part au ministre de l'Economie des remarques suivantes.

Sur le fond, l'AMF soutient l'initiative du gouvernement d'aider financièrement les collectivités dont l'équilibre budgétaire est aujourd'hui fragilisé par ces emprunts toxiques. Ce mécanisme s'inscrit dans la lignée des dispositifs existants de subventions aux collectivités locales en difficulté. Mais le Bureau de l'AMF est opposé à ce que le gouvernement en appelle à une responsabilité locale collective. La responsabilité du recours à des emprunts toxiques ne peut en effet être recherchée que parmi les parties au contrat de prêt, soit les collectivités concernées et leurs banques. La recherche de la responsabilité collective des collectivités locales ne se justifie aucunement.

Sur la forme, le Bureau de l'AMF a déploré l'absence de concertation avec les associations nationales d'élus alors même que le dispositif implique une participation financière de l'ensemble des collectivités, via un prélèvement de 25 millions d'euros sur le produit des amendes de police.

Il est d'autant plus anormal de rechercher la responsabilité de collectivités non concernées qu'aucune contribution n'est prévue de la part des banques, pourtant acteurs de premier plan.

L'AMF soutient l'ensemble des collectivités qui, faute d'information et de conseil suffisant, ont souscrit des emprunts qui se sont révélés toxiques et les encourage à examiner tous les moyens de droit qui permettront de déterminer la responsabilité de chacun.

DECENTRALISATION

L'AVANT-PROJET DE LOI NEGLIGE LE ROLE ET LA PLACE DES COMMUNES DANS LA COHESION SOCIALE ET TERRITORIALE

L'AMF est toujours en attente d'un projet de texte détaillé et la concertation ne pourra véritablement s'engager que lorsqu'on connaîtra les termes des propositions arrêtées par le gouvernement ! La première réunion de consultation s'est faite sur un document de travail très succinct qui n'a cependant pas manqué de susciter des réactions de l'AMF.

La première impression qui s'en dégage est que les communes sont les oubliées du projet. Or, qui délivre chaque jour des services concrets à la population ? Qui est en première ligne pour réagir lorsqu'un problème grave se produit ? Qui est appelé au secours par un citoyen en grande difficulté ?

Il ne s'agit pas pour l'AMF de défendre une vision passéiste de l'organisation locale, encore moins des intérêts corporatistes, il s'agit de rappeler que **la commune est une réalité concrète et dynamique de la vie quotidienne des citoyens.**

Pour le bureau de l'AMF qui s'est réuni le 12 décembre dernier, il apparaît très clairement que le document de travail transmis par le gouvernement, s'il confie de nouvelles compétences aux régions et intercommunalités, laisse peu de place aux communes, petites ou moyennes villes, au risque d'accroître la fracture territoriale subie par l'espace rural et périurbain. Plus généralement, il méconnaît le rôle et la place des communes pour répondre aux besoins de nos concitoyens.

Paradoxalement, ce texte réduit la liberté et la souplesse de l'action des communes et de leurs intercommunalités. Aussi, l'Association demande que le futur projet de loi respecte la représentativité de tous les territoires et n'aggrave pas les fractures territoriales.

Plusieurs points de blocage apparaissent d'ores et déjà dans ce texte, sur lesquels l'AMF compte bien faire entendre la voix des maires et des présidents d'intercommunalité.

1. Le Haut Conseil des Territoires doit constituer une véritable instance de dialogue entre Etat et collectivités locales

Le Haut Conseil des Territoires, qui doit pouvoir aussi être saisi par les élus, doit connaître non seulement des projets de loi concernant l'organisation des collectivités locales mais aussi des politiques nationales et européennes ayant un impact direct sur celles-ci. L'AMF entend y prendre toute sa place car elle a vocation à jouer un rôle fédérateur, assurant le respect des équilibres démographiques, géographiques et politiques.

2. Les conférences territoriales de l'action publique (CTAP) doivent permettre la co-élaboration des politiques publiques locales dans le respect du principe de non-tutelle

La conférence a vocation à être un lieu d'échanges et de discussions dans l'organisation et la coordination des compétences et des politiques entre les collectivités. Elle doit donc fonctionner sur la base d'une présidence tournante entre les représentants des différents niveaux de collectivités territoriales, en co-présidence avec l'Etat lorsque celui-ci est concerné.

Les collectivités doivent y être représentées en prenant en compte la diversité des territoires, notamment ruraux.

3. La CCEN doit disposer d'un pouvoir d'avis conforme pour s'attaquer à la réduction des normes qui pèsent sur les finances publiques

L'AMF souhaite que la CCEN dispose d'un véritable pouvoir d'avis conforme, une simple 2^{ème} lecture en cas d'avis défavorable étant insuffisante. Elle doit être compétente non seulement pour évaluer les nouveaux textes (flux) mais aussi le stock considérable des normes existantes.

4. Le renforcement de l'intercommunalité nécessite de consolider le lien entre communes et communautés

Par ailleurs, l'AMF est favorable à la création d'euro-métropoles et de communautés métropolitaines, mais elle demande des éclaircissements sur ce qui serait prévu par décret, notamment sur leur périmètre, leur fonctionnement et la place des communes.

5. La libre fixation de l'intérêt communautaire par les élus constitue un principe fondateur essentiel de la décentralisation

Si l'AMF préconise le renforcement des liens entre les communes et leurs intercommunalités, elle est défavorable à la réduction, voire à la suppression de la définition de l'intérêt communautaire par les élus. Elle est également réservée sur le transfert obligatoire et automatique des compétences « développement économique, politique de la ville, voirie et parcs de stationnement » à l'intercommunalité.

En règle générale, dans les relations entre communes et communautés, l'AMF propose de définir des accords-cadres permettant l'organisation souple des compétences et une mutualisation accrue des services et moyens, sans imposer de modèle, pour une véritable efficacité de l'action publique, au plus près des citoyens.

6. La planification de l'urbanisme doit résulter d'une vision globale et durable d'un territoire et non d'une simple approche institutionnelle (PLUi)

Si l'échelle intercommunale constitue la plupart du temps l'échelle pertinente pour élaborer un PLU, l'AMF considère cependant que la décision d'élaborer un PLUi 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. En effet, les maires ne sauraient devenir de simples intendants ou gestionnaires de décisions imposées sans participation des communes à la décision. C'est pourquoi l'AMF demande que ce texte soit examiné dans le futur projet de loi « Urbanisme et logement ».

Beaucoup de précisions sont attendues sur de nombreuses dispositions du texte gouvernemental mais ce sont ces principes, respectueux des libertés et responsabilités locales, que l'AMF continuera à défendre dans la présente concertation puis lors des débats parlementaires.

L'AMF tient à rappeler que les communes et leurs groupements ne sont pas de simples exécutants. Ils assurent un véritable service de proximité et la future loi de décentralisation serait bien avisée ne pas les fragiliser, en cette période de crise économique et sociale profonde.

L'Association alerte solennellement le gouvernement sur le risque d'aggravation de la fracture territoriale du pays si on se contente d'une vision très théorique des territoires qui, tous, doivent être respectés et pris en compte.

ECOLE

PROJET DE DECRET SUR LES RYTHMES SCOLAIRES ET DE LOI D'ORIENTATION

Réforme des rythmes scolaires

Le retour à la semaine de quatre jours et demi est une bonne chose pour les élèves. Cette mesure fait l'objet d'un large consensus et l'AMF l'a demandée depuis plusieurs années. Mais on peut être d'accord sur l'objectif d'une réforme et vigilant sur ses conséquences financières, surtout lorsque les finances locales, déjà tendues, sont fortement impactées.

C'est ce qui explique que les représentants de l'AMF ont voté en faveur de l'objectif global de la réforme malgré leurs réserves, lors du Conseil supérieur de l'éducation, et voté le report de l'examen du décret en raison de ses implications financières lors de la dernière CCEN.

L'AMF avait très vite indiqué au gouvernement et au Président de la République que l'application de cette réforme importante prendrait du temps et que l'imposer à la rentrée 2013 pour tous semblait irréaliste aux élus.

Le Président de la République a annoncé, lors du congrès des maires en novembre 2012, que l'application pourrait se faire soit à la rentrée 2013 pour les communes qui seront prêtes, soit à la rentrée 2014 pour les autres. Mais elles devront faire ce choix avant le 1^{er} mars 2013. Aujourd'hui, à moins de deux mois de cette échéance, il manque trop d'éléments concrets pour pouvoir prendre cette décision.

1. **Aucune évaluation n'a été faite de l'impact financier** sur les collectivités. Le ministère de l'Education nationale semble même nous dire que l'ajout d'une demi-journée d'école supplémentaire se fera à coût constant pour les communes ! C'est tout simplement irréaliste. L'AMF demande donc avec force que l'impact financier soit calculé, même pour les dépenses que le ministère annonce comme facultatives.
2. Il convient de **préciser ce qui est pris en charge par l'Education nationale** dans le temps scolaire des enseignants comme des élèves, et ce qui relève de l'initiative communale dans un temps périscolaire, non obligatoire en droit. Il ne faudrait pas que l'imprécision actuelle conduise de facto à la prise en charge financière par les communes d'un temps relevant de l'obligation de service des enseignants. Il ne faudrait pas non plus qu'elle laisse penser qu'il y a obligation d'accueillir tous les élèves jusqu'à 16h30 alors que ce temps périscolaire est en droit facultatif.
3. Le **projet éducatif territorial** est une condition obligatoire à la prise en compte par le Directeur académique (Dasen) des propositions faites par le maire en matière d'organisation de la semaine scolaire. A défaut de précisions sur son contenu, il est illusoire de penser qu'il pourra être élaboré rapidement. Or il s'agit d'un élément déterminant dans le choix des maires pour une application de la réforme en 2013 ou en 2014.
4. L'AMF demande un **allègement pérenne des taux d'encadrement** des accueils périscolaires afin de tenir compte, de façon pragmatique, des besoins locaux et des capacités des communes et des associations à les organiser.
5. Enfin, le « **fonds d'amorçage** » de 250 millions d'euros ne doit pas être réservé aux seules communes qui s'engageront en 2013 et ne doit pas être une aide ponctuelle car les dépenses supplémentaires induites par la réforme des rythmes scolaires sont des dépenses durables.

C'est pourquoi, lors de la réunion de la Commission consultative d'évaluation des normes du 10 janvier, Philippe Laurent, qui présidait la séance, a décidé le report de l'examen du décret, au motif que la CCEN ne pouvait pas accepter les arguments du ministère considérant que les impacts financiers de cette réforme seraient neutres pour les collectivités territoriales.

Projet de loi d'orientation sur l'école : l'AMF est globalement favorable à ses dispositions avec quelques réserves de fond.

Le projet de loi confirme le souhait de nombreux maires de voir maintenues les possibilités d'inscription des enfants de moins de trois ans à l'école maternelle, en particulier dans les quartiers difficiles et les zones rurales. Toutefois, l'Education nationale utilise la notion « d'environnement social défavorisé » qui ne répond pas à la demande de clarification de l'AMF. Selon nous, il ne faut pas se limiter aux seules zones de l'éducation prioritaire définies par l'Education nationale, que sont notamment les réseaux d'ambition réussite et les réseaux de réussite scolaire. Il faut inclure les périmètres correspondant aux zones de revitalisation rurale (ZRR), les ZUS et les quartiers CUCS.

Il est à signaler que la présence renforcée d'élèves de moins de 3 ans à l'école entraînera automatiquement pour les communes la nécessité de recruter des agents territoriaux (ATSEM), donc des coûts supplémentaires de personnel.

Il faut renforcer la présence des élus locaux dans les conseils d'école. L'école est une compétence partagée à laquelle tout le monde est très attaché. Aujourd'hui, la commune, qui est le principal financeur du fonctionnement des écoles primaires et maternelles, est tellement minoritaire dans les conseils d'école qu'elle ne peut pas faire entendre sa voix. L'AMF demande que soit instauré un collège des élus locaux, à égalité avec ceux des enseignants et des parents d'élèves.

ANNEXES

- Annexe 1** Synthèse des remarques et propositions de l'AMF sur l'avant-projet de loi de décentralisation / Note du 19 décembre 2012
- Annexe 2** Projet de décret sur les rythmes scolaires : l'AMF exprime ses fortes réserves et demande une véritable évaluation financière. Communiqué de presse du 19 décembre 2012
- Annexe 3** Note sur la position de l'AMF lors de la réunion du Conseil supérieur de l'Education (8 janvier 2013) et de la Commission consultative d'évaluation des normes (10 janvier 2013)

Paris, le 18 décembre 2012

/ COMMUNIQUE DE PRESSE / COMMUNIQUE DE PRESSE /

Décentralisation : l'avant-projet de loi néglige le rôle et l'efficacité des communes dans la cohésion sociale et territoriale de notre pays !

A l'heure des arbitrages sur le texte du futur projet de loi de décentralisation, l'Association des maires de France tient à réaffirmer le rôle pivot des communes, et de leurs regroupements, dans la délivrance concrète de services à la population.

Pour le bureau de l'AMF qui s'est réuni le 12 décembre dernier, il apparaît très clairement que le document de travail transmis par le gouvernement laisse peu de place aux communes, petites ou moyennes, au risque d'accroître la fracture territoriale subie par l'espace rural et périurbain. Plus généralement, il néglige le rôle et la place des communes qui répondent aux besoins de nos concitoyens et au meilleur coût.

Paradoxalement, ce texte ignore la subsidiarité et réduit la liberté et la souplesse de l'action des communes et de leurs intercommunalités. Aussi, l'Association demande solennellement que le futur projet de loi respecte tous les territoires et n'aggrave pas les fractures territoriales.

L'AMF fait part de son opposition à plusieurs points de ce texte et espère convaincre le gouvernement d'amender substantiellement son projet.

1. Le Haut Conseil des Territoires doit constituer une véritable instance de dialogue entre Etat et collectivités locales

Le Haut Conseil des Territoires, qui doit pouvoir aussi être saisi par les élus, doit connaître non seulement des projets de loi concernant l'organisation des collectivités locales mais aussi des politiques nationales et européennes ayant un impact direct sur celles-ci. L'AMF a vocation à jouer un rôle fédérateur d'ensemble dans les désignations, assurant le respect scrupuleux des équilibres démographiques, géographiques et politiques.

2. Les conférences territoriales de l'action publique (CTAP) doivent permettre la co-élaboration des politiques publiques locales dans le respect du principe de non-tutelle

La conférence a vocation à être un lieu d'échanges et de discussions dans l'organisation et la coordination des compétences et des politiques entre les collectivités. Elle doit donc fonctionner sur la base d'une présidence tournante entre les représentants des différents niveaux de collectivités territoriales, en co-présidence avec l'Etat lorsque celui-ci est concerné.

Les communes et intercommunalités doivent y être pleinement représentées en prenant en compte la diversité des territoires, notamment ruraux.

3. La CCEN doit disposer d'un « avis conforme » pour s'attaquer efficacement à la réduction des normes qui pèsent sur les finances publiques

L'AMF souhaite que la CCEN dispose d'un véritable pouvoir d'avis conforme, une simple 2^{ème} lecture en cas d'avis défavorable étant insuffisante. Elle doit être compétente non seulement pour évaluer les nouveaux textes (flux) mais aussi le stock considérable des normes existantes (estimé à 400 000 environ).

4. Le renforcement indispensable de l'intercommunalité nécessite de consolider le lien entre commune et communautés

En règle générale, dans les relations entre communes et communautés, l'AMF propose de définir des accords-cadres permettant l'organisation souple des compétences et une mutualisation accrue des services et moyens, sans imposer de modèle unique. Il faut, sur chaque compétence, définir au niveau local le périmètre pertinent pour agir efficacement, limiter les frais de structure et maîtriser les dépenses.

Par ailleurs, l'AMF est favorable à la création d'euro-métropoles et de communautés métropolitaines mais elle demande des éclaircissements sur ce qui est prévu par décret, notamment sur leur périmètre et leur gouvernance. Elle demande également que leur création soit plutôt conditionnée par un projet collectif et une forte intégration que par le seul seuil démographique.

5. La libre fixation de l'intérêt communautaire par les élus constitue un principe essentiel de la décentralisation

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

6. La planification de l'urbanisme doit résulter d'une vision globale et durable d'un territoire et non d'une simple approche institutionnelle (PLUi)

L'AMF est favorable à la généralisation des SCOT prévue à l'horizon 2017. Si l'échelle intercommunale constitue, la plupart du temps, l'échelle pertinente pour élaborer un PLU, l'AMF considère cependant que la décision d'élaborer un PLUi doit relever des collectivités concernées. 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. En effet, les maires élus par les habitants ne sauraient devenir de simples intendants ou gestionnaires de décisions arrêtées sans association des communes. C'est pourquoi l'AMF demande que ce texte fasse l'objet d'un débat approfondi et global dans le futur projet de loi « Urbanisme et logement ».

* * *

L'AMF tient à rappeler que les communes et leurs groupements ne sont pas des exécutants. Ils assurent un véritable service de proximité et la future loi de décentralisation serait bien avisée de ne pas les fragiliser, en cette période de crise économique et sociale profonde.

L'AMF continuera à défendre dans la présente concertation puis lors des débats parlementaires le respect des libertés et responsabilités locales, pour une meilleure administration de nos territoires, au service de tous nos concitoyens.

Contacts presse :
Marie-Hélène GALIN
Tél. 01 44 18 13 59
mhgalin@amf.asso.fr

Thomas OBERLE
Tél. 01 44 18 51 91
toberle@amf.asso.fr

SYNTHESE DES REMARQUES ET PROPOSITIONS DE L'AMF SUR L'AVANT-PROJET DE LOI DE DECENTRALISATION

Le bureau de l'AMF, réuni le 12 décembre 2012, a fait des premières observations et propositions sur les éléments actuellement connus de l'avant-projet de loi de décentralisation, à partir du document de travail transmis le 10 décembre 2012 par le cabinet de la ministre de la Décentralisation, qui aborde les objectifs et les conditions d'un approfondissement de la décentralisation et de la réforme de l'action publique.

L'AMF prendra officiellement position quand le projet de loi arrêté par le gouvernement lui sera transmis.

Ce texte confie de nouvelles compétences aux régions et aux intercommunalités et consolide le fait métropolitain. En revanche, il laisse peu de place aux communes et aux villes, petites ou moyennes, au risque d'accentuer la fracture territoriale subie par l'espace rural et périurbain.

A - Refondation du dialogue entre l'Etat et les collectivités territoriales

1 - Le Haut conseil des territoires

Pour l'AMF, le Haut conseil des territoires, compétent pour examiner tous projets de loi concernant les collectivités, doit pouvoir être saisi par les représentants des collectivités et pas seulement par le Premier ministre.

Le Haut conseil des territoires doit en outre avoir pour mission d'examiner les politiques, nationales ou européennes, ayant un impact sur les collectivités.

Il appartient à l'AMF de désigner, dans le respect scrupuleux des équilibres démographiques, géographiques et politiques, les représentants des communes et des intercommunalités siégeant en formation plénière (à défaut, les désignations devraient alors se faire dans le cadre d'un scrutin). Le nombre de sièges attribué au bloc communal doit être suffisant pour assurer cette représentation pluraliste. Pour les formations restreintes, 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.

2- La conférence territoriale de l'action publique (CTAP)

Dès l'instant où elle constitue une instance de dialogue entre l'Etat et les collectivités territoriales (déclinaisons territoriales des stratégies nationales des politiques publiques), la CTAP doit être coprésidée par l'Etat (préfet de région) et un représentant des collectivités territoriales, selon le principe d'une présidence tournante par niveau de collectivité. En revanche, lorsqu'elle n'a pour objet que la coordination des politiques et des compétences entre collectivités territoriales, sa présidence doit être confiée à un représentant des collectivités locales (selon le même principe de présidence tournante), le préfet pouvant jouer le rôle de commissaire du gouvernement tel que prévu par l'avant-projet de loi.

Sa composition doit permettre une représentation équilibrée de l'ensemble des territoires et notamment du bloc communal : tous les maires des communes de 50.000 habitants et plus et des chefs-lieux de département, ainsi que les présidents de communauté d'agglomération (quelle que soit la taille de l'agglomération) et des communautés de communes de 50.000 habitants et plus doivent être membres de droit. L'AMF demande que les associations départementales (AD) représentatives désignent les maires et les présidents de communauté non membres de droit.

B - Modalités d'exercice des compétences des collectivités territoriales

La reconnaissance de collectivités chefs de file chargées par la loi d'organiser l'exercice de compétences entre plusieurs échelons suppose une démarche claire de co-élaboration des politiques publiques. Dans quelle mesure le pacte de gouvernance territoriale pourra-t-il engager les autres collectivités ou EPCI dans la mise en œuvre des compétences confiées à une collectivité chef de file ? La mise en œuvre de schémas régionaux ou départementaux pour des compétences partagées devra s'appuyer sur un cadre contractuel avec l'ensemble des collectivités concernées.

C - Maîtrise de l'inflation normative : réforme de la CCEN

L'AMF souhaite le maintien du statut de la CCEN comme formation restreinte du Comité des finances locales. S'il était cependant décidé que certains de ses membres puissent être désignés au-delà du CFL, cette décision devrait bien évidemment s'appliquer à tous les collèges de la CCEN.

La CCEN doit être compétente pour évaluer les normes existantes ainsi que les propositions de loi et, à titre obligatoire, les projets de loi ayant un impact sur les collectivités. S'agissant des règlements des fédérations sportives, l'AMF préconise plutôt que la CCEN puisse les examiner lorsqu'ils posent problème au niveau de la CERFRES³ (comme une instance de recours).

L'avis conforme de la CCEN doit être requis pour les nouvelles normes réglementaires issues des textes réglementaires.

D - Approfondissement de la décentralisation / transfert de compétences

A ce stade de l'élaboration du projet de loi, l'AMF est en attente d'éclaircissements sur la nature et les modalités des compétences qui seraient transférées. Elle s'interroge sur le degré d'opposabilité des schémas régionaux introduits par le texte. En matière de transports, elle s'interroge aussi sur la création envisagée d'un syndicat régional de transports et sur la répartition des compétences entre les différentes AOT et ses incidences financières. Elle souhaite également avoir confirmation de la suppression du transfert envisagé de la planification de la gestion des déchets au niveau régional.

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.

PLU Intercommunal

L'AMF demande que la compétence PLU soit examinée dans le cadre du projet de loi à venir sur l'urbanisme et le logement. 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

³ CERFRES : Commission d'examen des règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs

construire...) nécessitent une appréhension globale de la réforme et non une simple approche institutionnelle. Ce 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, 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. Cette co-construction du PLU par la communauté et les communes membres ou l'approbation du PLU à une majorité qualifiée (déjà prévue dans un cas précis par la loi Grenelle 2), devrait relever d'une modification du code de l'urbanisme, à insérer dans la future loi annoncée pour 2013 sur l'urbanisme et le logement.

L'AMF est favorable à la généralisation des SCOT prévue à l'horizon 2017. Document de planification stratégique à l'échelle intercommunale ou inter-communautaire, le SCOT a vocation à assurer le maintien des grands équilibres entre les espaces urbains ou à urbaniser et les espaces naturels, agricoles et forestiers. C'est pourquoi il est aussi l'outil de préservation et de gestion du foncier, renforcé par l'obligation introduite dans la loi d'analyser la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers des dernières années et de justifier les objectifs chiffrés de limitation de cette consommation. Le SCOT est donc le document pertinent pour appréhender et anticiper les grands enjeux d'aménagement et de préservation des espaces, qui s'impose aux PLU dans un rapport de compatibilité, voire de conformité sur certains points.

Gestion des milieux aquatiques

Le projet de texte pose une question de fond : faut-il créer une compétence obligatoire en matière de gestion des cours d'eau non domaniaux et privés ? Cela entraînerait une certaine rigidité, peu adaptée aux réalités de terrain, dans l'exercice de la compétence (il ne s'agirait plus d'une habilitation à intervenir mais d'une obligation).

Ce projet écarte de la gestion des cours d'eau les syndicats de rivières pilotés par des élus locaux. Ces structures permettent pourtant une mise en œuvre opérationnelle des travaux de gestion des cours d'eau au plus près des territoires quand l'établissement de bassin couvre un périmètre conséquent.

Enfin les nouvelles impositions prévues par ce texte pour financer la gestion des rivières pèseraient uniquement sur les riverains des cours d'eau alors qu'ils ne seront pas les seuls bénéficiaires de leur entretien et des investissements d'amélioration.

E- Intercommunalité et coopération entre collectivités territoriales

L'AMF n'est pas opposée au transfert de nouvelles compétences aux intercommunalités, comme l'aménagement d'aires d'accueil des gens du voyage ou la prévention de la délinquance.

Elle est réservée sur le transfert obligatoire de la gestion des milieux aquatiques ou 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). Le transfert de la promotion du tourisme, quant à lui, entraînera celui de la taxe de séjour. Un tel transfert peut également poser des difficultés au regard du statut particulier des stations classées.

Elle prend acte du transfert automatique du pouvoir de police des maires en matière de stationnement et de circulation au président de communauté (compétente en matière de voirie), sous réserve que les maires (et/ou le président) puissent individuellement s'y opposer. Cependant le lien entre le transfert de police et la compétence voirie peut créer des incohérences dans l'exercice de ce pouvoir (en cas de transfert partiel de la voirie par exemple). Il pourrait être proposé d'instituer un mode de coordination entre le président de communauté et les maires (possibilité de définir un règlement de voirie commun).

L'AMF a antérieurement exprimé son avis favorable à la création d'un **statut spécifique pour les grandes métropoles de dimension européenne**. La création des eurométropoles et des communautés métropolitaines pose toutefois la question du devenir des communautés urbaines. L'AMF demande à avoir des éclaircissements sur ce qui serait prévu par décret (et non par la loi) quant à leur périmètre et à leur fonctionnement (composition de l'assemblée), notamment la place des communes.

Elle rappelle son attachement au principe de **gestion de proximité de certains équipements et services communaux**, et s'interroge sur les raisons qui pourraient justifier un transfert obligatoire de l'ensemble des équipements communaux de proximité (culturels, sportifs et socio-éducatifs...) aux eurométropoles et aux communautés métropolitaines.

L'AMF est attachée à la **libre définition de l'intérêt communautaire par les élus** et considère comme un recul la suppression de cette notion d'intérêt communautaire, qui disparaît totalement dans les eurométropoles, les communautés métropolitaines, ainsi que pour les compétences développement économique, politique de la ville, voirie et parcs de stationnement des communautés d'agglomération. 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 : ceci est indispensable pour l'exercice de compétences transversales et partenariales (comme la politique de la ville) mais aussi pour la gestion du réseau routier communal dont certains éléments sont par nature communaux.

L'AMF demande un **assouplissement et une sécurisation des relations entre communes et communautés** afin que certaines compétences communautaires (ou métropolitaines) puissent faire l'objet d'un exercice conjoint avec les communes membres dans le cadre d'un accord-cadre, et non d'un transfert de compétences en « bloc » et exclusif de toutes actions communales : de nombreuses compétences, comme le logement social, 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 culture, le sport, la voirie, montrent que les communautés agissent 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. Ce besoin de souplesse dans les relations entre communes et communauté doit être inscrit dans la loi par la reconnaissance d'accords-cadres qui pourraient prévoir les conditions de co-élaboration et surtout de co-mise en œuvre de certaines actions ou opérations communautaires.

La **suppression des mutualisations ascendantes**⁴ n'est pas sans poser problème, même si celles-ci sont rares, car la reprise des services par l'intercommunalité peut être facteur d'augmentation de coûts selon l'organisation des territoires. 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 du territoire...) et au projet porté par les élus. Elle ne peut avoir ni modèle, ni standard.

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.

⁴ Mutualisation ascendante : des services communaux sont mis à disposition d'un EPCI auquel la commune adhère pour l'exercice des compétences de celui-ci.

F- Responsabilité et gestion locale

Sanctions financières

L'engagement de la responsabilité de l'ordonnateur « en cas de manquements graves et répétés dans l'exécution d'une procédure de redressement »⁵ appelle deux questions : doit-on prévoir une responsabilité personnelle du maire pour « mauvaise gestion », ou peut-on considérer que le droit de la responsabilité civile des élus, limité actuellement à la gestion de fait, est suffisant ?

Si cette hypothèse était retenue, ne faudrait-il pas disposer d'un texte plus précis, au risque sinon de s'exposer à une diversité d'interprétation ? Notamment, comment le « manquement grave et répété » est-il caractérisé (vote pendant plusieurs années d'un budget en déséquilibre ? Un maire en minorité dans son conseil municipal peut être mis en difficulté de manière répétée lors du vote du budget et faire l'objet de saisines répétées de la CRC sans que cela témoigne systématiquement d'une « mauvaise gestion »). Ou encore, comment caractériser « l'altération durable » des finances locales ?

Elle pose enfin une question de coût (nécessité d'une assurance...)

G- Dispositions financières et fiscales

Le projet de texte prévoit de déterminer les modalités et conditions d'expérimentation de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation par l'introduction du revenu dans l'assiette de la taxe d'habitation.

Sur la forme, la rédaction retenue laisse penser que les deux sujets abordés dans cet article – révision des valeurs locatives et introduction du revenu dans l'assiette de taxe d'habitation – sont liés et seraient traités dans une même loi de finances. Il convient d'indiquer qu'il s'agit bien de deux chantiers distincts, le premier ayant pour objet de répondre à l'obsolescence des bases fiscales et aux iniquités qui en découlent, et le second visant à prendre davantage en compte, dans l'assiette de taxe d'habitation, des capacités contributives des contribuables.

Sur le fond, l'engagement de la révision des valeurs locatives d'habitation correspond à une demande forte de l'AMF. Lors de la concertation conduite en 2010 sur ce chantier, il avait été décidé de procéder en deux temps, sur la base d'expérimentations préalables : révision pour les locaux professionnels d'abord, puis extension aux locaux d'habitation. La disposition s'inscrit donc dans ce schéma et l'AMF ne peut qu'être favorable au principe ainsi posé. La question en suspens est celle du calendrier qu'il conviendra de retenir pour articuler au mieux les deux étapes de la révision.

⁵ Note du 10 décembre 2012.



Paris, le 11 janvier 2013

/ COMMUNIQUE DE PRESSE / COMMUNIQUE DE PRESSE /

Projet de décret sur les rythmes scolaires : l'AMF exprime ses fortes réserves et demande une véritable évaluation financière.

L'AMF a demandé et obtenu le report de l'examen du décret sur les rythmes scolaires, examiné hier matin par la Commission consultative d'évaluation des normes* (CCEN).

Au cours du débat, les représentants de l'AMF, ayant rappelé leur adhésion à l'objectif de la réforme, ont fait part de leurs fortes réserves notamment sur le coût de sa mise en œuvre et demandé le report de l'examen du décret. En conséquence, Philippe Laurent, qui présidait la séance, a décidé que la CCEN ne pouvait accepter en l'état ce projet de décret alors que son impact financier sur les collectivités locales n'a pas été évalué, le ministère estimant qu'il s'agissait de « dépenses facultatives ».

Déjà, lors du Conseil supérieur de l'Education (CSE) du 8 janvier dernier, les représentants de l'AMF, qui ont émis un vote favorable sur l'objectif de la réforme « dans l'intérêt de l'enfant », avaient formulé de fortes réserves sur ses modalités d'application ainsi que sur ses conséquences financières pour les communes et leurs groupements.

Ces réserves, qui devront trouver une réponse dans les discussions à venir, portent sur :

1/ les activités pédagogiques complémentaires

Il convient de préciser ce qui est pris en charge par l'Education nationale dans le temps scolaire des enseignants comme des élèves, et ce qui relève de l'initiative communale dans un temps périscolaire, non obligatoire en droit.

Il ne faudrait pas que l'imprécision actuelle conduise de facto à la prise en charge financière par les communes d'un temps relevant de l'obligation de service des enseignants. Il ne faudrait pas non plus qu'elle laisse penser qu'il y a obligation d'accueillir tous les élèves jusqu'à 16h30 alors que ce temps périscolaire est en droit facultatif.

2/ Le contenu du projet éducatif territorial

Le projet éducatif territorial est une condition obligatoire à la prise en compte par le Directeur académique (Dasen) des propositions faites par le maire d'organisation de la semaine scolaire. A défaut de précisions sur son contenu, il est illusoire de penser qu'il pourra être élaboré rapidement. Or il s'agit d'un élément déterminant dans le choix des maires pour une application de la réforme en 2013 ou en 2014.

La date de choix fixée au 1^{er} mars n'est réaliste que si les élus disposent de l'ensemble des informations nécessaires à organiser leur projet et à en évaluer le coût.

3/ La date d'entrée en vigueur de la réforme

Cette date doit nécessairement, dans chaque commune ou intercommunalité compétente, relever d'un consensus entre le maire, ou le président d'EPCI, et le Dasen.

L'AMF demande un allègement pérenne des taux d'encadrement des accueils périscolaires afin de tenir compte, de façon pragmatique, des besoins locaux et des capacités des communes et des associations à les organiser.

Enfin l'AMF, si elle s'est réjouie de l'annonce par le Président de la République d'un fonds d'aide de 250 millions d'euros pour les communes notamment celles en difficulté, **regrette que cette aide soit essentiellement réservée aux communes s'engageant en 2013** et qu'il s'agisse d'une aide ponctuelle alors que les dépenses supplémentaires induites par la réforme des rythmes scolaires sont des dépenses durables.

*** Composition de la CCEN : représentants des collectivités territoriales, parlementaires et représentants de l'Etat**

Contacts Presse :
Marie-Hélène GALIN
Tél. 01 44 18 13 59
mhgalin@amf.asso.fr

Thomas OBERLE
Tél. 01 44 18 51 91
toberle@amf.asso.fr

CONCERTATION SUR LE PROJET DE DECRET SUR LES RYTHMES SCOLAIRES / POSITION DE L'AMF

Deux étapes importantes de la concertation sur les rythmes scolaires viennent d'avoir lieu avec la réunion du Conseil supérieur de l'Education le 8 janvier et celle de la Commission consultative d'évaluation des normes le 10 janvier.

Conseil supérieur de l'Education

Lors du Conseil supérieur de l'Education, où sont représentés les syndicats d'enseignants, les fédérations de parents d'élèves, les associations d'éducation populaire et les associations d'élus, le projet de décret de nouvelle organisation des rythmes scolaires a suscité de la part des divers intervenants de nombreuses observations critiques.

Le vote favorable des représentants de l'AMF au CSE sur le projet de décret sur les rythmes scolaires est ainsi intervenu après que nos élus ont exprimé les fortes réserves de l'AMF sur des points insuffisamment précisés par le texte ou sur les mesures extérieures au décret mais nécessaires à la mise en œuvre de cette réforme.

La présentation des résultats de vote présentés par la presse n'a pas fait apparaître les réserves de l'Association des maires de France sur les modalités de mise en œuvre et les aspects financiers.

Ce vote exprime en premier lieu l'adhésion de l'AMF au principe de la réforme, c'est-à-dire au retour de la semaine de quatre jours et demi.

Il permet également d'acter l'association directe des maires, à côté de celle du conseil d'école jusqu'alors seul consulté, au mode d'organisation de la semaine scolaire, même si elle reste insuffisante. Cette reconnaissance de la capacité du maire à être un interlocuteur direct du Directeur académique des services de l'éducation nationale (*Dasen*) était contestée par plusieurs syndicats d'enseignants.

Certes les modalités d'association des maires ne répondent pas à la demande de l'AMF d'une codécision puisqu'il appartiendra au *Dasen* de trancher, et qu'elle est limitée aux seules communes ou EPCI ayant élaboré un projet éducatif territorial, mais elles rendent nécessaire un dialogue local avec les maires qu'il s'agira de faire vivre pour que leurs propositions soient bien prises en compte. L'AMF souhaite que ce dialogue soit renforcé.

Les interrogations de l'AMF sur la mise en œuvre de la semaine de quatre jours et demi restent fortes et devront trouver une réponse dans les discussions qui sont encore à mener sur les divers textes d'application.

Ainsi, l'AMF estime que le projet de décret doit être précisé sur :

- **les activités pédagogiques complémentaires** notamment pour distinguer ce qui est pris en charge par l'Education nationale dans le temps scolaire des enseignants comme des élèves, et ce qui relève de l'initiative communale dans un temps périscolaire non obligatoire en droit.

Il ne faudrait pas que l'imprécision actuelle conduise de facto à la prise en charge par les communes d'un temps relevant de l'obligation de service des enseignants.

Il ne faudrait pas non plus qu'elle laisse penser qu'il y a obligation d'accueillir tous les élèves jusqu'à 16h30 alors que ce temps périscolaire est facultatif pour les élèves comme pour les communes même s'il se révélera nécessaire de le prévoir pour beaucoup d'élèves et de communes.

- **le contenu du projet éducatif territorial**

Le décret le pose comme une condition nécessaire à la prise en compte par le *Dasen* des propositions d'organisation de la semaine scolaire faites par le maire et de ses demandes de dérogation. Mais, sans précision sur son contenu à cette date, il est illusoire de penser qu'il sera élaboré rapidement. Or il s'agit d'un élément déterminant dans le choix des maires pour une application de la réforme en 2013 ou en 2014.

La date de choix fixée au 1^{er} mars n'est réaliste que si les élus disposent de l'ensemble des informations nécessaires à organiser leur projet et à en évaluer le coût.

- **la date d'entrée en vigueur de la réforme** dans chaque commune ou intercommunalité compétente qui doit nécessairement relever d'un accord entre le maire, ou le président d'EPCI, et le Dasen.

Les réserves de l'AMF portent aussi sur des questions qui ne relèvent pas de ce projet de décret. Ainsi elle demande que l'allègement des taux d'encadrement de ces temps périscolaires, qui doit faire l'objet d'un autre décret, fasse l'objet d'une véritable concertation non obtenue jusqu'alors, et repose sur une approche pragmatique des besoins et des capacités locales communales et associatives à organiser les activités.

Enfin l'AMF, si elle s'est réjouie de l'annonce par le Président de la République d'un fonds d'aide de 250 millions d'euros pour les communes, notamment celles en difficulté, ne peut que regretter que cette aide soit essentiellement réservée aux communes s'engageant en 2013 et qu'il s'agisse d'une aide ponctuelle alors que les dépenses supplémentaires induites par la réforme des rythmes scolaires sont des dépenses durables. Elle souhaite là encore que le dispositif de répartition fasse l'objet d'une concertation.

Commission Consultative d'évaluation des normes (CCEN)

Les représentants de l'AMF à la CCEN ont rappelé l'intérêt de l'AMF pour la réforme mais aussi ses réserves. Ils ont obtenu du représentant de l'Education nationale quelques précisions sur les modalités pratiques d'organisation du temps scolaire hebdomadaire :

- le volume annuel accordé aux activités pédagogiques complémentaires prises en charge par l'Education nationale sera de 36h (soit sur 36 semaines, 1h par semaine), ce qui reste insuffisant pour les maires (actuellement l'aide personnalisée est de 2h par semaine).
- Le projet éducatif territorial est exigé dans le seul cas où la commune souhaite demander une dérogation, pour fixer les modalités d'aménagement. Le maire sera le pilote du PET.
- Le Dasen respectera la demande des communes pour le report en 2014.
- Les taux d'encadrement des accueils de loisirs seront allégés pour 5 ans : il est envisagé un adulte pour 14 enfants de moins de six ans (contre 1 pour 10) et un adulte pour 18 enfants de six ans et plus (contre 1 pour 14). En cours de négociation entre le ministère de la jeunesse et des sports, un projet de décret sera d'ailleurs prochainement soumis à la CCEN.
- Les modalités de répartition du fonds de 250 millions ont déjà été précisées par le courrier du Premier ministre du 18 décembre 2012.

Examinant le volet financier de la réforme, ils ont fait part de leur mécontentement de constater que l'évaluation financière de son impact sur les collectivités locales n'avait pas été effectuée au double motif qu'il s'agissait d'un retour à l'organisation de la semaine avant la réforme Darcos, ce qui n'est pas exact puisque tous les enfants étaient alors pris en charge par les enseignants pour 26 heures hebdomadaires, et qu'il s'agissait de dépenses facultatives.

En conclusion, Philippe Laurent, qui présidait la séance, a décidé que la CCEN ne pouvait pas accepter les arguments du ministère considérant que les impacts financiers de cette réforme seraient neutres pour les collectivités territoriales. C'est pourquoi, après avis des membres de la CCEN, Philippe Laurent a demandé le report de l'examen du projet de décret afin que le ministère puisse effectuer une véritable évaluation financière.