

**PROJET DE LOI DE MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE ET
D'AFFIRMATION DES METROPOLES
ASSEMBLEE NATIONALE**

OBSERVATIONS DE L'AMF AU 24 JUIN 2013

Au terme de six jours de débat, le Sénat a adopté en première lecture le projet de loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles. L'Assemblée nationale examinera à son tour le texte en séance à partir du 16 juillet. D'ici là, le rapporteur de la Commission des lois, Olivier Dussopt (député-maire d'Annonay) a entamé ses travaux ; il a auditionné l'AMF le 26 juin 2013.

En première lecture, les sénateurs ont adopté des avancées significatives que l'AMF souhaite voir confirmer à l'Assemblée nationale :

- simplification des modalités d'organisation des compétences partagées entre les trois échelons de collectivités dans le cadre d'une démarche de co-élaboration des objectifs et d'un dispositif conventionnel d'organisation de l'action commune des collectivités ;
- assouplissement du fonctionnement des conférences territoriales de l'action publique en une instance de dialogue, de coordination et de concertation ;
- attribution au bloc communal de domaines de compétences en tant que chef de file plus conformes à ses champs d'intervention privilégiés ;
- création de nouvelles métropoles sur la base du volontariat et après consultation des communautés et des communes concernées ;
- institutionnalisation d'un conseil de maires dans les plus grandes agglomérations, réuni au moins deux fois par an, assurant la coordination entre les exécutifs locaux ainsi que le débat sur des sujets métropolitains ;
- renforcement des compétences des métropoles et des communautés urbaines dans le domaine du développement économique, du soutien aux universités et à la recherche, de la participation aux sociétés d'investissements et de transfert de technologie ;
- maintien de l'intérêt métropolitain (et de l'intérêt communautaire) pour la réalisation « d'opérations d'aménagement » et le transfert des « équipements sportifs et culturels » ;

- suppression de la délégation aux métropoles des compétences de l'Etat en matière de gestion du DALO, des procédures de réquisition et de l'hébergement d'urgence. Ces compétences doivent demeurer des compétences de l'Etat mise en œuvre en concertation avec les

communes car il s'agit de l'exercice d'une solidarité nationale devant bénéficier de financements de l'Etat ;

- création de la métropole innovante de Lyon, résultant de la fusion du département du Rhône de la communauté urbaine, et assouplissement des conditions de fonctionnement notamment avec les communes situées sur son territoire ;
- reconnaissance des autorités organisatrices de la mobilité urbaine et décentralisation/dépénalisation des amendes de police ;
- amélioration des modalités de mutualisation en permettant aux communes membres de gérer un ou plusieurs services fonctionnels mutualisés avec l'intercommunalité.

OBSERVATIONS DE L'AMF

Architecture de la réforme

L'AMF regrette que le Gouvernement n'ait pas retenu le principe d'une loi-cadre (suivie de lois d'application) pour clarifier les orientations générales de la réforme. Le Gouvernement ayant fait un autre choix en scindant son texte initial en trois, l'AMF en a pris acte.

Le texte, soumis à l'Assemblée nationale, contient des avancées importantes mais fait également apparaître des difficultés de cohérence globale par rapport au schéma initial retenu par le gouvernement. En réintégrant plusieurs dispositions issues des autres projets de loi ou de réflexions connexes, l'AMF redoute l'enlisement législatif.

En effet, certaines dispositions, en tout ou partie, qui figuraient dans le deuxième volet (transfert aux régions de la gestion des fonds structurels) et dans le troisième volet (gestion des milieux aquatiques, mutualisation des services et création d'un coefficient d'intégration fonctionnel...) ont été intégrées, par amendements, dans le projet de loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles. D'autres sujets sont également venus au débat : création des pôles ruraux d'aménagement et de coopération, renforcement des pôles métropolitains...

L'AMF demande que le texte se concentre sur les axes principaux :

- renforcement du dialogue entre les collectivités territoriales et l'Etat et clarification de l'organisation des compétences communes entre les échelons de collectivités.
A cet effet, l'AMF demande la création du Haut conseil des territoires dans ce premier texte, afin de poser dès maintenant le cadre national du dialogue entre l'Etat et les collectivités territoriales (la création du HCT est un élément important de la modernisation de l'action publique).
- affirmation des métropoles et reconnaissance du fait urbain : l'AMF estime que ce texte doit rester centré sur les dispositions applicables aux plus grandes agglomérations françaises sans qu'il ne traite d'autres dispositions, plus générales, relatives à l'intercommunalité.

Elle demande que la cohérence globale des dispositions de ce texte soit assurée dans la mesure où certains domaines de compétences ont vocation à évoluer dans des textes spécifiques d'ores et déjà annoncés (urbanisme-logement, biodiversité, énergie, politique de la ville,...).

Volet financier

L'AMF réitère sa demande d'une étude d'impact financier des trois projets de loi afin de s'assurer qu'ils aboutiront bien à l'objectif global partagé de maîtrise des dépenses publiques (dans un contexte financier contraint et de baisse des dotations).

Au vu des éléments connus, l'étude d'impact financier du projet de loi¹ fait apparaître que la création de métropoles (version initiale du projet de loi) impactera la dotation d'intercommunalité au sein de la DGF de :

- 35,1 millions pour la fusion des communautés au sein de la métropole d'Aix-Marseille-Provence ;
- 36 millions pour la transformation de cinq communautés d'agglomération en métropoles (le texte du Sénat n'envisage la transformation que pour 3 d'entre elles) ;
- 75 millions pour l'achèvement de la carte en petite couronne d'Ile-de-France (et 10 millions liés au changement de catégorie des communautés en grande couronne, si s'applique une taille minimum de 200 000 habitants).

A cela s'ajoute l'impact financier, non évalué à ce stade, de l'ouverture du statut de communauté urbaine à 12 agglomérations de 250 000 habitants.

Il est impératif que la création de métropoles, notamment en Ile-de-France, ou de nouvelles communautés urbaines n'ait pas un impact financier sur la dotation des autres communautés ou des communes, alors même que la diminution de l'enveloppe globale est programmée en 2014 et 2015.

Enfin, les effets financiers attendus par l'attribution de compétences nouvelles aux communautés, notamment la gestion des milieux aquatiques et des ouvrages de protection contre les inondations, ne sont pas communiqués alors qu'il s'agit de transferts de charges considérables.

Modalités d'organisation des compétences entre les collectivités

Haut conseil des territoires

L'AMF demande la création dès à présent du Haut conseil des territoires. Conformément à l'annonce du Président de la République lors de la clôture des Etats Généraux du Sénat le 5 octobre 2012, il est désormais indispensable de mettre en place un lieu privilégié d'échanges et de concertation avec l'Etat sur les politiques publiques nationales et européennes ayant un impact sur elles, sans le substituer au rôle constitutionnel du Sénat sur l'organisation territoriale de notre République.

Organisation des compétences (pacte de gouvernance territoriale)

- L'AMF partage les objectifs de clarification des compétences et d'une meilleure articulation des politiques publiques entre les trois niveaux de collectivités. La simplification et l'assouplissement du dispositif d'organisation et de coordination des compétences partagées entre les collectivités adoptés par le Sénat répondent à sa demande. En effet, l'AMF juge plus pertinente la formalisation de contrats de territoires que l'élaboration d'une multitude de schémas obligatoires -intégrés dans un pacte de gouvernance territoriale-, déstabilisant pour les documents infra-régionaux et infra-départementaux et dont les effets financiers seraient pénalisants pour les communes et les communautés.

Collectivités territoriales chefs de file

- Pour l'AMF, la reconnaissance de chefs de file chargés d'organiser les modalités de l'action commune des collectivités territoriales pour l'exercice d'une compétence partagée doit nécessairement reposer sur une démarche claire de co-élaboration des politiques publiques et donc sur un cadre contractuel de coopération.
- Face aux nombreux champs de compétences reconnus aux chefs de file -régionaux et départementaux, l'AMF estime que le choix des domaines d'intervention (schémas ou contractualisation) doit être discuté entre les collectivités, au sein des CTAP en fonction de leurs compétences privilégiées (développement économique, innovation, internationalisation des entreprises et complémentarité des modes de transports pour la région, par exemple). Aussi, les conventions et schémas sectoriels doivent être en nombre limité et demeurer facultatifs afin de laisser aux collectivités des marges de manœuvre pour décider de leurs priorités.

¹ Cf. rapport de la Commission des finances du Sénat saisie pour avis sur le projet de loi – 22 mai 2013.

- Concernant plus particulièrement, la compétence « transition énergétique », le Président de la République et le Premier ministre s'étaient officiellement prononcés pour le renforcement du rôle du bloc communal dans la mise en œuvre de la transition énergétique. Le projet de loi va à l'encontre de cette déclaration en nommant la région comme chef de file dans ce domaine. L'AMF souhaite que cette reconnaissance du bloc communal qui dispose déjà de capacités d'action par leurs compétences directes, en matière de distribution d'énergie notamment, mais aussi à travers leurs politiques publiques (urbanisme, transports, logements, déchets, etc.) soit effective.
- Dans le cas où la région serait reconnue comme chef de file, l'AMF souhaite s'assurer que ce renforcement ne cantonnera pas les communes à la mise en œuvre d'orientations et de mesures décidées sans elles. Les communes et intercommunalités ne sauraient être considérées comme de simples exécutantes alors que la transition énergétique suppose au contraire de renforcer l'ancrage territorial de ces politiques.
- Les communes et leurs groupements sont, de par leur compétence, actives en matière préservation de la biodiversité. La reconnaissance de la région comme chef de file en la matière ne doit pas entraîner un mécanisme qui rendrait les schémas régionaux existants, trame verte et bleue par exemple, prescriptifs. L'AMF souhaite que la préservation de la biodiversité reste une politique volontaire, co-construite et partagée.
- L'AMF demande des clarifications sur le champ des compétences visées en matière « d'action sociale et de cohésion sociale » qui ne peut aller à l'encontre du besoin de proximité tant pour la définition des besoins que pour l'organisation des services, ainsi qu'en matière de « solidarité des territoires » qui ne peut intégrer l'ingénierie publique locale sans l'accord des communes et des intercommunalités et sans prendre en compte l'ingénierie apportée par l'Etat (en matière d'ingénierie publique, la solidarité territoriale doit intégrer l'Etat).
- L'AMF s'oppose fermement à tout schéma régional ou départemental dans le domaine de la petite enfance considérant que l'analyse des besoins doit être conduite au sein des bassins de vie et que l'organisation de l'offre implique un fort engagement des élus en lien avec leur population, les initiatives des maires et des présidents d'intercommunalité ne pouvant pas répondre à un schéma technocratique contraignant.
- Par ailleurs, si des règles relatives à la limitation de financements croisés devaient être proposées à nouveau, l'AMF réitère sa demande que le domaine du tourisme (comme la culture et le sport) en soit exclu, qu'il y ait ou non un schéma régional ou départemental. Les communes et les intercommunalités doivent conserver un pouvoir d'initiative afin de prendre en compte les réalités et les besoins de leurs territoires.

Conférence territoriale de l'action publique (CTAP)

- Dans un souci de plus grande efficacité dans l'organisation des compétences, l'AMF s'interroge sur l'absence de représentation de l'Etat au sein des CTAP qui seraient un lieu de concertation et de dialogue entre les collectivités exclusivement. Elle estime que les CTAP doivent également être le cadre local du dialogue avec l'Etat pour la définition et la mise en œuvre locale des politiques partenariales. Par ailleurs, l'AMF demande un meilleur équilibre de la représentation du bloc communal au sein des CTAP : elle propose que tous les maires des communes de 50.000 habitants et plus, les maires 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, soient membres de droit de la CTAP. Afin de faciliter leur mise en place, les associations départementales (AD) représentatives pourraient désigner les maires et les présidents de communautés non membres de droit (selon des strates en dessous de 50 000 hab.).
- Enfin, elle propose que le mode de fonctionnement des CTAP soit organisé par thématique en associant les représentants des collectivités et des EPCI en fonction des domaines de compétences qu'ils gèrent (AOMU en matière de transports, syndicats d'énergie, ...) et pour lesquels ils seront amenés à conclure des conventions sur les modalités d'organisation de leurs interventions communes.
- Pour l'AMF, il est également important que les élus membres de la CTAP puissent la saisir.

Création et gouvernance des métropoles

L'AMF a toujours été favorable à la création de grandes métropoles d'équilibre de niveau européen. Elle soutient la reconnaissance du fait urbain et considère que le texte issu du Sénat a apporté de nombreuses clarifications et améliorations quant à leur création et leur gouvernance.

Modalités de création de nouvelles métropoles

- Pour l'AMF, la création de métropoles par décret constituerait un déni démocratique. Elle demande que les communautés concernées et leurs communes membres soient préalablement consultées.
- Compte tenu des compétences et des responsabilités très importantes qui leur seront attribuées mais aussi du caractère définitif de l'adhésion des communes à la métropole (impossibilité de s'en retirer), l'AMF estime que, dans le cas d'une transformation de communautés urbaines dont le périmètre est étendu ou de communautés d'agglomération, la consultation de l'ensemble des communes membres doit être obligatoire (majorité qualifiée). En revanche, elle n'est pas opposée à la transformation des communautés urbaines existantes, à périmètre inchangé, sur la base du volontariat et par décret.
- Le texte issu des travaux du Sénat prévoit l'élargissement du statut de métropoles aux grandes agglomérations françaises (8 communautés pourraient y accéder en sus des métropoles de Lyon et de Marseille qui seraient créées par la loi). L'AMF n'est pas opposée à l'extension des conditions d'accès au statut de métropole, sous réserve des éléments précédents de consultation obligatoire du conseil communautaire et des communes concernées et d'une analyse précise des impacts financiers sur les dotations des communautés et des communes.

Gouvernance des métropoles

- L'AMF se félicite d'avoir été entendue sur la nécessité d'instituer dans chaque métropole un « conseil des maires », instance de consultation et de coordination entre les exécutifs locaux. La suppression des « conseils de territoires » dotés de dotations de fonctionnement répond également à sa demande de l'AMF ; ils sont inutiles, alourdissent la gouvernance des métropoles (échelon supplémentaire) et entraîneraient un recul démocratique.
- Elle regrette, en revanche, que sa proposition d'un « pacte métropolitain » élaboré par le conseil des maires et adopté par le conseil de la métropole, n'ait pas été retenue. L'AMF propose que les métropoles puissent se doter d'un accord d'organisation et de coordination, opérationnel, qui fédérerait les actions métropolitaines et communales au service d'un projet de territoire. Ce pacte interne pourrait proposer l'exercice conjoint de compétences entre la métropole et les communes mais aussi la mutualisation des services (schéma de mutualisation des services), des achats, des biens.... En effet, de nombreux projets nécessitent une gestion partagée et des actions communes de chaque collectivité : environnement et développement durable (les plans climat énergie territoriaux devront nécessairement être co-élaborés car ils concernent les équipements communaux et intercommunaux), voirie - mobilité et l'exercice de pouvoirs de police....

Compétences des métropoles

- L'AMF est défavorable à l'inclusion obligatoire dans les délégations conventionnelles des aides à la pierre du transfert des responsabilités de l'Etat en matière de DALO et d'hébergement d'urgence. Si la mise en œuvre de ces deux actions ne peut se faire qu'en lien avec les collectivités territoriales, notamment les communes, l'AMF estime qu'elle relève directement de la solidarité nationale, dans le respect des principes de mixité sociale et d'équilibre du peuplement. L'exercice de cette compétence par les intercommunalités pourrait être source de vives tensions avec les communes, la répartition entre les communes des logements susceptibles d'accueillir les bénéficiaires DALO étant très inégale.
- Par ailleurs, l'AMF considère que le transfert de la compétence « promotion du tourisme et création des offices de tourisme » aux métropoles doit être décidé par les élus en fonction du contexte local et des modalités d'organisations existantes. Le transfert pourrait rester facultatif ou relever de l'intérêt communautaire du fait de son caractère transversal avec d'autres actions, activités et équipements gérés par les communes (sports, loisirs,). La promotion du tourisme peut également constituer un élément fort de l'identité des communes touristiques.
- L'AMF s'interroge enfin sur la notion d'autorité organisatrice d'une compétence de réseau. Il semble que cette disposition vise les réseaux en matière de voirie, de transports urbains, d'énergie, de communication

électronique, d'eau et d'assainissement, de collecte et traitement des déchets, ... Toutefois, l'apport de cette disposition n'est pas clair par rapport aux compétences déjà détenues par la métropole et aux conditions d'exercice de celles-ci.

Grand Paris Métropole (*dispositions supprimées par le Sénat*)

- L'AMF est favorable au renforcement des coopérations entre les collectivités au sein de l'unité urbaine de Paris afin de mieux répondre aux enjeux du développement de la région capitale et aux problématiques de logement.
- Toutefois, le renforcement envisagé des intercommunalités - achèvement de la couverture en première couronne et création de communautés de 300 000 hab. ou 200 000 hab. - pour créer Grand Paris métropole suppose une rationalisation des niveaux de collectivités afin d'éviter un empilement de structures. De même, l'AMF s'interroge sur les liaisons à organiser avec les territoires hors métropole.

Métropole de Lyon au 1^{er} janvier 2015

- L'AMF soutient ce projet innovant porté par les élus du territoire d'autant qu'il constitue le seul projet à ce jour de rationalisation des niveaux territoriaux. Elle signale les implications juridiques induites pour les communes par la création de cette nouvelle collectivité territoriale. L'AMF appelle également l'attention sur la partie du territoire du département du Rhône qui sera hors métropole et pour laquelle l'impact financier doit être bien évalué au préalable.

Elargissement et renforcement du statut de communauté urbaine

- Ouvrir plus largement le statut de communauté urbaine (en abaissant le seuil de création à 250 000 habitants au lieu de 450 000 habitants) doit permettre, sur la base du volontariat, aux grandes agglomérations d'affirmer leur positionnement en tant que capitales régionales (intégration en terme de compétences et financière).
- L'AMF s'interroge sur les incidences de cette disposition et demande à disposer d'éléments d'impact financiers précis. Pour l'AMF, la création de nouvelles communautés urbaines ne doit pas impacter les autres territoires.
- L'AMF est attachée à la libre définition de l'intérêt communautaire par les élus et considère que la suppression de cette notion qui disparaît pour les compétences logement (hors habitat privé) des communautés urbaines est un recul (ce qui entraîne automatiquement la suppression de toute intervention de la commune pour la construction ou la rénovation de l'habitat public, oblige à la transformation des offices communaux d'HLM en offices intercommunaux, prive les communes de leur contingent communal et transfère au président de l'intercommunalité le rôle du maire en matière d'attribution de logements sociaux).

Transfert obligatoire de la « gestion des milieux aquatiques » aux communautés

- L'AMF est fermement opposée à tout transfert obligatoire et intégral de la gestion des milieux aquatiques aux communes ou aux intercommunalités dont le champ doit être précisé dans un autre texte et dont l'impact financier est considérable. En effet, les ouvrages de protection des inondations relèvent aujourd'hui d'autres autorités publiques (Etat, collectivités), de propriétaires privés défaillants ou d'une « gestion orpheline ».
L'amendement adopté (Sénat) prévoit un financement « virtuel » qui relève semble-t-il d'une loi de finances. L'AMF est très attentive à ce que le transfert ne soit pas imposé aux communes ou aux communautés sans financement, elle demande une évaluation précise des conséquences financières notamment des ouvrages de protection contre les inondations.

Transport et mobilité

Transfert du pouvoir de police de la circulation et du stationnement au président de communauté

- L'AMF propose de limiter ce pouvoir et d'imposer le transfert obligatoire de la police de la circulation et du stationnement au seul président de communauté sur le territoire de laquelle s'applique un PDU approuvé qui détermine, de fait, la nature des voies dites principales.
En tout état de cause, une consultation préalable des maires sur le caractère principal de ces voies doit être prévue dans la mesure où cela détermine la perte de leur pouvoir de police et qu'une coordination s'avérera indispensable.

Décentralisation/dépénalisation des amendes de stationnement de surface

- L'AMF est très favorable à cette disposition qui est de nature, d'une part à améliorer la maîtrise de la collectivité sur sa politique locale de déplacement, et d'autre part à permettre un meilleur rendement des recettes en cas de non-paiement ou de paiement insuffisant du stationnement sur voirie. Toutefois, à l'instar de ce qui est prévu dans le dispositif adopté par le Sénat pour le STIF, l'AMF demande que dans la répartition des ressources ainsi dégagées les communes de moins de 10 000 habitants ne soient pas lésées et que leurs recettes attribuées antérieurement soient préservées. En effet dans le dispositif actuel de répartition des amendes, ces communes bénéficient d'une part du produit des amendes qui est affecté à l'amélioration des transports et de leurs infrastructures (voirie, sécurité routière etc.).

Services communs

- L'AMF plaide pour une mutualisation ambitieuse et volontariste des moyens et des services entre les communes et les intercommunalités. Si elle est favorable à la fixation d'objectifs, elle considère cependant que l'organisation des mutualisations de services doit rester souple afin que les décideurs locaux puissent s'adapter au contexte local et au projet porté par les élus.
A ce titre, elle se félicite d'avoir été entendue afin que les communes puissent gérer un dispositif de mutualisation de services fonctionnels avec l'intercommunalité. En revanche, la liste des fonctions supports aux services communs ne doit pas être une source de rigidité aux possibilités de partage de services.
- La mutualisation des services ne peut avoir ni modèle, ni standard. L'AMF considère que le degré des mutualisations ne peut pas être normalisé par la création d'un coefficient d'intégration fonctionnelle. Ce dispositif risque de valoriser, selon les cas, une seconde fois les EPCI qui ont déjà mis en place des systèmes de mutualisation et dont les effets sont corrélés au CIF. En effet, le coefficient d'intégration fonctionnelle fait doublon avec la disposition adoptée par les sénateurs, et à laquelle l'AMF est favorable, qui vise déjà à prendre en compte les effets des mutualisations dans les attributions de compensation et donc dans le CIF.

Création de pôles d'aménagement et de coopération ruraux

- La création de Pôles ruraux est intéressante et peut répondre au besoin d'inter-territorialité, dans certaines régions, afin de mieux coordonner les politiques et les actions des communautés en matière d'aménagement et de développement. Cette approche a jusqu'à présent pu être portée par les Pays ou les parcs naturels régionaux.
- Pour l'AMF, il convient cependant de ne pas créer un nouvel échelon ni une structure supplémentaire, susceptible de concurrencer les communautés (et leur évolution) qui portent également des projets de développement et d'aménagement, lesquels doivent rester éligibles à la contractualisation. Elles apparaissent également contradictoires avec l'objectif de l'Etat de diminution du nombre des syndicats.

- Ces structures « légères » ne peuvent constituer qu'un espace de dialogue, de réflexions communes pour élaborer une charte de développement ou encore porter un Scot ou coordonner plusieurs Scot.
- Enfin, il est important d'analyser la création de ces pôles au regard des pôles métropolitains qui peuvent également intégrer des communautés de communes et des territoires ruraux.