

OBSERVATIONS DE L'AMF

SUR LE PROJET DE LOI DE MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE ET D'AFFIRMATION DES METROPOLES

adopté à l'Assemblée nationale en 1ère lecture

Le projet de loi a été adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 23 juillet (par 294 voix pour et 235 voix contre) ; il sera discuté au Sénat en seconde lecture à compter du mois d'octobre (la Commission des lois devrait préalablement se prononcer sur le texte).

L'Assemblée nationale a adopté de nombreux amendements (240 amendements en Commission des lois et 310 en séance) afin de réaménager le projet de loi pour le rapprocher de sa version initiale ; elle a également inséré plusieurs dispositions qui étaient contenues dans les autres volets de la réforme (Haut conseil des territoires, observatoire de la gestion publique locale, schémas régionaux de l'intermodalité, accroissement des compétences obligatoires des communautés de communes et modification des conditions de définition de l'intérêt communautaire notamment). Certaines dispositions phares que le Sénat avait amendées, voire supprimées lors de la première lecture, ont été réécrites ou réintroduites (renforcement du rôle des CTAP dont la présidence est confiée au président du conseil régional, transformation du pacte de gouvernance territoriale en « convention territoriale d'exercice concerté d'une compétence » assortie de contraintes financières pour les collectivités qui ne l'approuveraient pas, augmentation des champs d'intervention des régions en tant que chefs de file et réduction de ceux du bloc communal à la seule « mobilité durable », rétablissement de l'automatisme de la création des métropoles, réintroduction de la métropole du Grand Paris selon un statut plus intégré).

On retiendra également d'autres nouvelles dispositions relatives à l'introduction du suffrage universel direct pour la désignation de la moitié au moins des futurs conseillers métropolitains à compter de 2020, l'assouplissement des conditions d'institution de la DGF territoriale ou de l'unification des impôts ménages dans les métropoles ainsi que la création de pôles d'équilibre et de coordination territoriaux.

Observations de l'AMF

Pour l'AMF, cette nouvelle version du projet de loi traduit une vision rigide et hiérarchique de la décentralisation qui complexifie l'exercice des compétences entre les échelons de collectivités, l'organisation des structures et laisse peu de place aux communes, qui y sont marginalisées voire écartées dans les plus grandes agglomérations.

L'AMF a toujours défendu une construction intercommunale forte au service des habitants qui ne nécessite absolument pas la création d'un niveau de collectivité supplémentaire (à l'exception du cas spécifique et innovant de la métropole de Lyon qui fusionne sur son territoire la communauté urbaine et le département). C'est pourquoi, elle est opposée à l'instauration de l'élection au suffrage universel direct des élus métropolitains et demande à tout le moins une concertation et une analyse sur les effets et le devenir des communes. Elle rappelle son attachement aux principes de gestion mutualisée, de subsidiarité et de complémentarité, dans une logique de maîtrise des dépenses publiques souvent absente des débats.

L'AMF réitère sa demande d'une étude d'impact financier du projet de loi alors que le texte voté par l'Assemblée nationale ouvre la voie à la création de plus d'une dizaine de métropoles et de nombreuses communautés

urbaines nouvelles et procède à des transferts obligatoires de compétences non financées ou non évaluées (en matière de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations notamment).

Organisation des compétences des collectivités territoriales

- Le principe de la création du Haut conseil des territoires dans ce texte répond à une attente de l'AMF. Cependant, le texte voté par l'Assemblée nationale (en grande partie identique au projet de loi initial) ne prend pas en compte les propositions d'amélioration souhaitées par l'AMF afin d'en renforcer le rôle (affirmer ses prérogatives) et d'en faciliter le fonctionnement (en resserrant sa composition et en améliorant sa représentativité).

Le HCT doit constituer le cadre du dialogue et de la négociation entre l'Etat et les collectivités territoriales sur les politiques nationales et européennes ayant un impact sur elles, sans se substituer au rôle constitutionnel du Sénat qui est chargé d'assurer la représentation des collectivités territoriales de la République.

L'AMF demande que la composition du HCT soit resserrée afin de faciliter les échanges et l'organisation de ses travaux. Reconnue d'utilité publique et représentant plus de 36 000 adhérents, l'AMF entend y tenir toute sa place. Il ne semble pas nécessaire de diviser la représentation du bloc communal par strates et par catégories, ce qui risque d'entraîner des rigidités. L'AMF rappelle sa vocation à désigner, au même titre que l'ADF et l'ARF, dans le respect scrupuleux des équilibres démographiques, géographiques et politiques, les représentants des communes et des intercommunalités siégeant en formation plénière, en liaison avec les associations d'élus concernées. Elle se félicite, à cet égard, de la reconnaissance par les députés du rôle et de la place de l'AMF qui pourra saisir directement le HCT.

- Conseil national d'évaluation des normes : l'AMF ne voyait pas forcément l'utilité de modifier l'organisation et le fonctionnement de la CCEN qui, discrètement, avait montré son efficacité au fil du temps. Cependant, elle ne peut qu'approuver la légitimité que lui conférerait son statut de formation spécialisée du HCT au même titre que le Comité des finances locales. L'ensemble des dispositions relatives au champ des compétences et à la portée des avis du Conseil national d'évaluation des normes répond globalement aux demandes de l'AMF de renforcer le pouvoir de l'actuelle CCEN. En revanche, le problème réside essentiellement dans sa composition :
 - 36 membres au lieu de 22 actuellement, au risque d'alourdir inutilement son fonctionnement,
 - 10 conseillers municipaux quand il serait préférable de nommer « 10 maires ou leur représentants »,
 - 5 membres des organes délibérants des EPCI désignés dans un collège à part (même si c'est déjà le cas actuellement) et en nombre impair, ce qui pose un problème de parité politique.
- L'AMF rappelle que les EPCI sont des établissements publics dotés de compétences d'attribution et non pas des collectivités territoriales de plein exercice reconnues par la Constitution. Elle estime qu'il convient alors de lever l'ambiguïté introduite dans le texte s'agissant du principe de libre administration des collectivités territoriales incluant les EPCI (article 1^{er} A).

Collectivités territoriales chefs de file et CTAP

- L'AMF se félicite que le bloc communal soit reconnu chef de file en matière de « mobilité durable » mais elle ne comprend pas que ce rôle ne lui soit pas reconnu pour d'autres services publics de proximité. Elle déplore que le chef de filât du bloc communal en matière « d'offre et d'accès aux services publics de proximité » (mairie, écoles, petite enfance, enfance-jeunesse, action sociale et services aux personnes, culture, maintien du dernier service de proximité en milieu rural, La Poste...) et « d'aménagement local » ait été supprimé. Elle rappelle également que 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 ignorant le rôle du bloc communal et en confiant à la région un chef de file en matière de « climat et énergie ». 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.

Pour l'AMF, il est inconcevable que le bloc communal soit cantonné à la mise en œuvre d'orientations et de mesures décidées sans lui. 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 leurs compétences, actives en matière de 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 l'étendue des compétences en matière « d'action sociale et de développement social » qui ne peut aller à l'encontre de la nécessaire proximité tant pour apprécier la définition des besoins que pour organiser les 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 être subordonnées à un schéma technocratique contraignant.
- 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 souple.

Au vu de l'extension des compétences de chefs de file des régions (8 domaines dont certains sont consolidés par l'élaboration de nouveaux schémas régionaux) et des difficultés d'interprétation pouvant subsister pour certains champs très vastes (comme le concept de « développement social », de « protection de la biodiversité », de « solidarité territoriale » ...), il pourrait être proposé de :

- limiter le nombre des conventions territoriales obligatoires, en confiant à la CTAP le soin d'arrêter dès le début de ses travaux les domaines prioritaires pour lesquels une coordination entre les collectivités est nécessaire pour les six années à venir (aménagement du territoire, transports, économie par exemple). Il s'agit également de pouvoir s'adapter aux spécificités locales et de définir les priorités financières.
- supprimer les effets financiers pénalisants, notamment pour le bloc communal (quid des situations où aucun accord ne serait trouvé entre la région et les départements ?).

Métropole (hors métropole de Lyon)

- L'AMF soutient la création de métropoles d'équilibre européen avec un statut adapté aux enjeux de leur développement et de leur rayonnement à l'échelle nationale et européenne. Elle demande cependant que leur création soit faite en toute clarté institutionnelle et avec le consentement des communes qui les composent car la métropole implique des responsabilités importantes et des transferts de compétences définitifs.
- Elle a toujours été opposée à l'introduction de l'élection directe des élus intercommunaux, ce qui crée de fait une nouvelle collectivité territoriale supplémentaire (sans rationalisation d'aucun autre niveau), et estime

qu'aucune décision ne saurait être prise sans une analyse des conséquences sur l'organisation des territoires ainsi que sur le rôle et la place des communes au sein des métropoles.

Ainsi, l'institution du principe d'élection au suffrage universel direct de la moitié au moins (pourquoi ce seuil ?) des élus métropolitains, l'assouplissement des conditions de mise en place d'une unification de la DGF ou des impôts ménages des communes mais aussi le caractère définitif de leur adhésion aux métropoles exigent que toute transformation de communauté en métropole soit réalisée sur la base du volontariat et après consultation des communes membres.

- Si l'AMF n'est pas opposée au principe de la mise en place d'une DGF territoriale, elle estime que la suppression de tout lien financier direct avec l'Etat ne peut pas être imposée à une commune contre son gré (d'autant que les communes et les maires remplissent des missions pour le compte de l'Etat). De même, la question de l'unification des impôts « ménages » rejoint celle de l'autonomie fiscale et il n'est pas concevable de placer les communes dans une situation de dépendance fiscale vis-à-vis de la métropole en lui affectant la totalité ou une partie des impôts ménages contre son gré ; ce qui serait particulièrement malvenu au moment où la révision des valeurs locatives est à l'ordre du jour.

Sous ces réserves qui modifient profondément la nature des métropoles mais aussi le rôle et la place de leurs communes membres, l'AMF ne serait pas opposée à la transformation des communautés urbaines existantes, à périmètre inchangé, sur la base du volontariat et par décret.

- L'AMF note que le principe de l'élection au scrutin de liste paritaire des vice-présidents du conseil de la métropole écarte de fait les maires des fonctions exécutives métropolitaines.
- Par ailleurs, l'AMF regrette que certaines compétences stratégiques pour le développement des métropoles soient paradoxalement en recul (notamment en matière d'énergie) et qu'au contraire le texte procède à des transferts en bloc de compétences de gestion de proximité sans apprécier le besoin de complémentarité avec l'action des communes (« actions de valorisation du patrimoine naturel et paysager » qui peut recouvrir l'entretien d'espaces verts ou de sentiers de randonnées...- « actions de rénovation urbaine »). Pour l'AMF, la suppression de l'intérêt métropolitain est en contradiction avec le besoin d'adaptation des compétences au territoire, dans le respect du principe de subsidiarité. Elle redoute que ces transferts n'entraînent de nombreuses difficultés d'organisation et de gestion mais aussi patrimoniales (rappelons que chaque compétence transférée entraîne le transfert en pleine propriété des biens et des équipements mais aussi celui les services).
- Enfin, 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, pour son exercice, du contingent préfectoral. L'AMF estime que la mise en œuvre de ces compétences, ainsi que celle relative à l'hébergement, y compris l'hébergement d'urgence, relève directement de la solidarité nationale et ne peut se faire qu'en lien avec les collectivités territoriales, notamment les communes, 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.

Renforcement des communautés urbaines

- 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. L'AMF s'interroge toutefois sur les incidences financières de cette disposition qui ne doit pas impacter les autres territoires.
- Concernant leurs compétences : force est de constater qu'à l'exception de quelques domaines très précis (copilotage des pôles de compétitives, chef de filât de l'aménagement autour des gares par exemple), le champ des compétences des communautés urbaines est quasi identique à celui des métropoles.

L'AMF réitère son attachement 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 » 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).

- Il semble important de préciser qu'aucune disposition de transition ne prévoit de délai de mise en conformité des communautés urbaines existantes avec le texte ; or, l'intégration de nouvelles compétences suppose un processus important de transferts patrimoniaux, de personnel et financiers.

Transport / mobilité

- En attribuant à la région le chef de filât en matière d'organisation de l'intermodalité et de la complémentarité des modes de transport, il est logique de prévoir « *l'instrument de cette politique* ». L'AMF est favorable au schéma régional de l'intermodalité dans la mesure où il assure une cohérence à la bonne échelle des politiques de transport dans un souci de complémentarité des services et des réseaux. Elle soutient la co-validation du schéma par accord à majorité qualifiée des conseils généraux et des AOMU (autorités organisatrices de la mobilité urbaine).
- L'AMF est très favorable à la décentralisation-dépénalisation du stationnement 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.

A 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.).

Mutualisation des services

- L'objectif du renforcement des mutualisations de services entre les communes et leurs intercommunalités doit être poursuivi. Toutefois, le degré des mutualisations ne peut pas être normalisé. L'AMF n'est pas favorable à la proposition de moduler la dotation d'intercommunalité et la dotation des communes par la création d'un coefficient de mutualisation, ce qui reviendrait « à donner plus à ceux qui dépensent moins » (ceci n'est pas anodin car aujourd'hui le CIF n'est pris en compte qu'au sein de l'intercommunalité).
D'une part, ce ratio risquerait d'être redondant pour les EPCI qui ont déjà mis en place des systèmes de mutualisation et dont les effets sont corrélés au CIF (le CIF mesure aussi et en partie le poids des charges de fonctionnement transférées aux intercommunalités par rapport à l'ensemble de ces charges sur leur territoire). Ceci est d'autant plus vrai pour les communautés levant la FPU puisque le projet de loi prévoit qu'elles pourront intégrer les charges financières liées aux services communs dans les attributions de compensation et donc en tirer bénéfice au sein du CIF (disposition à laquelle l'AMF est favorable).
D'autre part, le dispositif retenu semble en contradiction avec la souplesse visant à permettre à une commune, ville-centre d'une métropole ou d'une communauté urbaine, de gérer un service commun dès lors que « *cela correspond à la solution la plus économique* ».
Il semble donc essentiel de s'interroger sur l'intérêt du coefficient de mutualisation au moment où plusieurs autres éléments vont également peser sur l'ensemble des dotations du bloc communal (baisse des dotations, achèvement et rationalisation de la carte des intercommunalités, création de métropoles, prise en

compte des contraintes que représentent les grandes zones humides ou les larges périmètres inconstructibles, etc...).

- Par ailleurs, l'AMF considère que les facilités d'organisation des services communs (pouvant être rattachés à la ville-centre) doivent être offertes aux communautés d'agglomération et aux communautés de communes qui peuvent également être très intégrées. L'AMF a toujours plaidé pour une mutualisation ambitieuse et volontariste des moyens et des services mais elle estime que le transfert de tous les services fonctionnels aux intercommunalités serait contreproductif et facteur d'augmentation de coûts selon l'organisation des territoires. Elle réitère sa demande afin que les modalités de la mutualisation restent souples.

Renforcement des compétences des communautés de communes (hors PLUi)

- Au moment où la carte des intercommunalités est profondément remaniée et que de nouvelles compétences vont être intégrées au sein d'EPCI issus de fusion (leur harmonisation devant être effectuée à l'issue d'un délai de deux ans), une augmentation immédiate des compétences obligatoires (une compétence obligatoire supplémentaires gestion des milieux aquatiques et 3 compétences optionnelles) risquerait de complexifier et de retarder la mise en œuvre de nouveaux projets de territoire. C'est pourquoi, si l'AMF est opposée à de nouveaux transferts obligatoires aux communautés, elle demande à tout le moins un délai de transition.
- Par ailleurs et sous réserve de maintenir la notion d'intérêt communautaire attaché à chaque groupe de compétences, l'AMF est favorable à une définition de l'intérêt communautaire par le conseil de la communauté à la majorité des 2/3 de ses membres à l'instar des autres communautés. Cette facilité permettrait de lever les difficultés de procédure pour la détermination de l'intérêt communautaire (ceci serait par ailleurs cohérent avec le dispositif de transfert de compétences optionnelles ou facultatives en cas de fusion d'EPCI).

Gestion des milieux aquatiques

- 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. L'attribution de cette compétence aux EPCI entraînerait un des transferts les plus importants en termes de coût potentiel élevé pour les collectivités locales. Elle appelle l'attention des parlementaires sur le fait que ces dispositions n'ont pas fait l'objet de concertation avec les associations d'élus et les évaluations financières ne sont pas abouties. Celles-ci doivent être approfondies et précisées. L'AMF est attentive à ce qu'aucun transfert de compétence ne soit décidé dans ce texte sans financement suffisant garanti. Il n'est pas concevable de prévoir de nouvelles taxes « virtuelles » sans connaître leur rendement ; il conviendrait de les analyser au regard des besoins mais aussi de la pression fiscale qui pèseront sur les contribuables. Pour l'AMF, l'Etat doit conserver un rôle en tant que garant de la solidarité nationale. Elle note également l'absence des conseils généraux dans les dispositifs proposés alors qu'ils contribuent au financement des ouvrages de protection contre les inondations. Au-delà des questions d'ordre financier, le transfert est aussi celui de la responsabilité des ouvrages (dont certains appartiennent à des gestionnaires privés défaillants) et de la protection des populations et des activités économiques.

Pôle d'équilibre et de coordination territoriaux

- Les Pôles d'équilibre et de coordination territoriaux sont des outils intéressants afin de répondre aux besoins d'inter-territorialité dans certaines régions et mieux coordonner les politiques et les actions des communautés en matière d'aménagement et de développement (notamment économique, touristique et culturel,...).

Leur création doit reposer sur une adhésion volontaire soumise à l'accord des membres, car il serait contre-productif d'imposer de manière systématique la création d'une structure supplémentaire qui ne peut fonctionner que sur la base du consentement. Ces structures doivent rester « légères » et ne peuvent constituer qu'un espace de dialogue, de réflexions communes pour élaborer une charte de développement ou encore coordonner plusieurs Scot. Il convient d'être vigilant à ne pas les placer en situation de concurrence avec les communautés (et leur évolution) qui portent également des projets, lesquels doivent rester éligibles à la contractualisation.

Un tel dispositif ne doit pas ignorer la clause de rendez-vous des SDCI en 2015 (loi du 29 février 2012) et la volonté de certaines communautés de se rapprocher (fusion-extension) sans passer par la création d'une structure nouvelle (notons que la création de Pôle peut apparaître en contradiction avec l'objectif poursuivi par les SDCI de diminuer le nombre des syndicats).