

Réuni jeudi 6 décembre, le conseil d'administration de l'AdCF a débattu des orientations générales de l'avant-projet de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique afin de préparer la rencontre avec les ministres Marylise Lebranchu et Anne-Marie Escoffier prévue le 11 décembre. Même si l'avant-projet de loi diffusé cette semaine n'est qu'un document provisoire et en attente de nombreux arbitrages interministériels (en amont et en aval de la concertation avec les associations de collectivités), le conseil d'administration de l'AdCF a pu se féliciter des nombreuses avancées proposées par le texte tout en exprimant le souhait de le voir amélioré et enrichi sur plusieurs points.

Constitué de IX Titres et de 79 articles (parfois non rédigés ou comportant des options alternatives), l'avant-projet de loi demeure à ce stade un document en devenir, encore soumis à d'importantes évolutions. Diffusé par **La Gazette des Communes le 6 décembre**, l'avant-projet indique néanmoins un certain nombre d'orientations générales qui donnent suite aux propos tenus par le chef de l'Etat, le Premier ministre et plusieurs membres du gouvernement depuis quelques semaines (Etats généraux de la démocratie locale du Sénat, congrès d'associations de collectivités, colloques...).

Au-delà de la rénovation des outils de gouvernance des politiques publiques à travers la création du Haut conseil des territoires et des conférences territoriales de l'action publique mais aussi du renforcement des prérogatives de la CCEN, le projet de texte se matérialise par un objectif clair de renforcement simultané des compétences des régions et des intercommunalités.

Il prévoit comme annoncé la création d'une nouvelle catégorie de « communauté métropolitaine » pour les territoires de plus de 400 000 habitants et d'un statut spécifique pour les agglomérations de Lyon, Marseille et Lille (le chapitre relatif au « Grand Paris » n'étant pas rédigé). Par rapport à la loi RCT du 12 décembre 2010, il entre également beaucoup plus en profondeur dans les compétences sectorielles des collectivités et la gouvernance des politiques territoriales. Si certains champs de compétence demeurent à ce stade relativement peu évoqués (le logement par exemple mais aussi l'énergie, concernés par d'autres chantiers législatifs en cours), de nombreux articles portent sur le développement économique, l'enseignement supérieur et la recherche, la gestion des déchets, la formation et l'orientation, les transports, la gestion des milieux aquatiques... Plusieurs articles portent également sur des règles de fonctionnement des collectivités (transparence de l'information et qualité des comptes, droit de pétition, règles de cofinancement des projets...), les principes de compensation financière des transferts de compétences.

En matière de transferts de responsabilités en provenance de l'Etat, les régions se taillent sans surprise la part du lion en voyant leurs prérogatives renforcées en matière de développement économique et d'orientation/formation, mais aussi en matière d'enseignement supérieur et de recherche et d'environnement. Conformément à leurs demandes récurrentes, les régions pourraient se voir transférer l'autorité de gestion des programmes opérationnels des fonds structurels « régionalisés » (cohésion économique et sociale, développement, innovation, aménagement du territoire...). La région deviendrait également (à l'instar de ce qui existe déjà en Ile-de-France) chargée de la planification en matière de prévention des déchets, alors que les plans d'élimination et de prévention sont aujourd'hui départementaux.

Elargi aux politiques d'innovation, le schéma régional de développement économique (SRDEI) devient un outil de planification de plein droit, qui organise la coordination des régimes d'aide aux entreprises et garantit leur cohérence, les autres niveaux de collectivités ne pouvant intervenir qu'en complément. Il est à noter que, dans le même temps, les communes et communautés deviendraient seules compétentes pour attribuer des aides à l'investissement immobilier des entreprises ou des aides à la location de terrains ou d'immeubles ; ce qui organise une ligne de partage nette entre « cœurs de métiers » au sein de la compétence économique. De manière générale, le texte tend à faire du niveau régional un cadre de planification stratégique de la plupart des politiques publiques, sans pour autant confier systématiquement le pilotage direct de cette planification au conseil régional et à son exécutif. En matière de coordination intermodale des transports, le projet de loi prévoit par exemple une planification régionale élargie aux questions de tarification, de gestion des gares... mais qui serait confiée à des syndicats mixtes de type SRU (créés pour coordonner des autorités organisatrices) au sein desquels aucun échelon n'aurait seul la majorité décisionnelle. De même, la planification régionale en matière de santé resterait placée sous l'autorité des ARS. Parallèlement l'article (74) prévoit de donner aux collectivités qui en sont membres un droit d'inscription de sujets à l'ordre du jour des conseils de surveillance des établissements hospitaliers.

Les dispositions relatives à l'intercommunalité

Le projet de texte comprend un titre entier (V) consacré à l'intercommunalité et à la coopération entre collectivités mais de nombreux autres titres relatifs aux compétences la concernent. Sa principale nouveauté est de préciser les compétences des nouveaux statuts envisagés pour les grandes métropoles (cf. plus haut), même si les parties spécifiques envisagées pour Marseille, Lille, Lyon et Paris restent à écrire. A l'analyse, le nouveau statut de « communauté métropolitaine » diffère peu à ce stade de celui de « métropole » prévu par la loi RCT du 16 décembre 2010. Les « eurométropoles » (appellation sans doute provisoire) disposeraient en revanche de prérogatives renforcées, en étant associées de plein droit à la contractualisation avec la région et

l'Etat et en supervisant la planification régionale sur leur territoire. Des appels de compétences de plein droit pourraient être aménagés avec les régions et départements, là où ils ne seraient que facultatifs et contractuels dans les autres catégories de communautés métropolitaines.

Après avoir examiné ces évolutions, le conseil d'administration de l'AdCF a considéré que le projet de texte n'était pas encore abouti sur ce point et soulevait plusieurs questions. La « communauté métropolitaine » ressemble fortement à la « métropole » de la loi RCT sans pour autant qu'un statut se substitue à l'autre. L'AdCF redoute une perte de lisibilité de l'intercommunalité à travers l'empilement des catégories et sous-catégories juridiques. Le conseil d'administration a souhaité que le nouveau statut métropolitain offre des possibilités d'adaptation locale mais se substitue aux autres régimes juridiques. De même, il considère que la transformation des grandes communautés urbaines en « communautés métropolitaines » conduira à rapprocher les statuts des autres groupements urbains (CU et CA). Comme elle l'avait exprimé lors de l'examen de la loi RCT, l'AdCF souhaite enfin que le nouveau statut proposé aux métropoles soit l'occasion de franchir une nouvelle étape dans le processus d'intégration institutionnelle et fiscale des grandes agglomérations. Des capacités d'unification des impôts directs et des dotations devraient pouvoir être envisagées (majorité qualifiée et non unanimité), de même que des exigences renforcées en termes de solidarité financière et de mutualisation administrative. L'AdCF avait poussé dans ce sens lors de l'examen au Parlement de la loi RCT.

Des compétences intercommunales renforcées

Au-delà de ces nouveaux statuts, le projet de texte prévoit de nombreuses évolutions pour les catégories existantes de communautés. Parmi ses mesures phares (ce qui ne manquera pas de faire débat), il prévoit le transfert de plein droit de la compétence de réalisation des plans locaux d'urbanisme dans les communautés les plus importantes (options de seuils envisagées à 20 000 ou 30 000 habitants). Ce transfert interviendrait dans un délai de 6 mois après publication de la loi ou à l'issue de la procédure de réalisation du document lorsque celle-ci est engagée.

Il prévoit en outre le renforcement des compétences de l'ensemble des communautés, d'une part en étendant les compétences obligatoires (notamment pour les communautés de communes à DGF bonifiée) mais aussi en modifiant certains libellés de compétences ou les capacités de les partager avec les communes à travers la définition de l'intérêt communautaire. Au terme d'un premier examen de ces nombreuses évolutions, le conseil d'administration de l'AdCF a formulé des propositions pour améliorer l'écriture du texte, rendre plus précis le libellé de certaines compétences (politique de la ville notamment) et assouplir des dispositions problématiques (notamment l'intention du texte de supprimer la possibilité de transférer la voirie à titre partiel).

Le conseil d'administration de l'AdCF s'est en tout état de cause félicité des ambitions affichées par le projet en matière de compétences intercommunales et des nombreuses demandes de l'association satisfaites par le projet.

Des dispositions attendues sont notamment intégrées dans le texte en matière de mutualisation de services (transfert des agents affectés à des services communs), de transferts des pouvoirs de police spéciale (extension du dispositif à la voirie et à la circulation), d'élargissement des compétences des AOTU à l'ensemble des mobilités durables (même si l'AdCF regrette l'absence à ce stade du principe de dépenalisation des amendes de police).

En matière de « gouvernance de l'eau », le projet de texte propose une organisation intéressante – et conforme aux souhaits de l'AdCF exprimée dans ses propositions associatives – à l'échelle du « grand cycle de l'eau ». Est prévue la constitution généralisée d'établissements publics territoriaux de bassins (EPTB) dont les communautés seraient les initiatrices et les parties prenantes. Les communautés disposeraient également d'une compétence forte dans la gestion des milieux aquatiques ainsi qu'une recette dédiée.

Tout en identifiant les nombreux sujets sur lesquels des améliorations du texte seront attendues des communautés, le conseil d'administration de l'AdCF a néanmoins exprimé sa satisfaction générale à l'égard de ses principes majeurs et objectifs principaux. Il a également pris acte avec une extrême satisfaction de la place de plein droit qui reviendra aux communautés au sein du Haut conseil des territoires (HCT).