

DECENTRALISATION

L'AMF SOUTIENT LA CREATION DE METROPOLES D'EQUILIBRE EUROPEEN DANS LE RESPECT DU BLOC COMMUNAL

Le Conseil des ministres a adopté le 10 avril dernier trois projets de loi de décentralisation : un projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ; un projet de loi de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires ; et un projet de loi de développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale. Le premier de ces textes a été déposé au Sénat, qui en débattera en séance publique à partir du 30 mai.

Le Bureau de l'AMF du 15 mai dernier a pris position sur les principales dispositions de ce projet de loi alors que la Commission des lois du Sénat, qui se réunissait le même jour, a modifié profondément la version initiale de ce texte (140 amendements adoptés).

Le Bureau de l'AMF considère que le projet de loi (dans sa version initiale) ne propose ni simplification, ni clarification des enjeux d'organisation des compétences des collectivités et d'intervention de celles-ci, au risque d'accroître la complexité et de placer les communes et les intercommunalités sous tutelle de la région ou du département.

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 de la réforme et redoute l'enlisement législatif.

Le Bureau de l'AMF réitère également 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). Il a notamment rappelé qu'il était impératif que la création de métropoles ou de nouvelles communautés (en Ile-de-France notamment) n'aient pas d'impact financier sur les intercommunalités existantes (ainsi que les communes).

Dans cet objectif notamment, l'AMF réitère sa volonté de voir le Haut Conseil des Territoires institué le plus rapidement possible, comme l'avait annoncé le Président de la République lors de la clôture des Etats Généraux du Sénat le 5 octobre dernier. Les collectivités locales doivent disposer d'un lieu privilégié d'échanges et de concertation avec l'Etat sur les politiques nationales et européennes ayant un impact sur elles, sans qu'il ne se substitue au rôle constitutionnel du Sénat sur l'organisation territoriale de notre République.

L'AMF, qui a pris connaissance du texte adopté par la Commission des lois, y voit de nombreuses avancées conformes aux propositions qu'elle a pu formuler et souhaite que les principales dispositions proposées soient confortées lors de la première lecture du projet de loi au Sénat.

MODALITES D'ORGANISATION DES COMPETENCES

Conférence territoriale de l'action publique (CTAP) et pacte de gouvernance territoriale

L'AMF partage les objectifs de clarification des compétences et d'une meilleure articulation des politiques publiques. La simplification et l'assouplissement du dispositif d'organisation des compétences des collectivités proposés par la Commission des lois, notamment la suppression de l'obligation d'un pacte de gouvernance territoriale, et la multitude des schémas qui y étaient intégrés, répondent à la demande de l'AMF.

L'AMF souhaite cependant que soit créée une instance locale de dialogue entre le représentant de l'Etat et les collectivités territoriales sur les sujets d'intérêt commun.

Elle demande également une meilleure représentation de la diversité des territoires au sein de la CTAP notamment des présidents de communautés (communautés de communes et communautés d'agglomération) mais aussi des maires. Pour l'AMF, les CTAP ne pourront pas fonctionner si leur composition ne garantit pas une représentation suffisante des territoires (maires et présidents de communautés désignés sur proposition des associations départementales de maires et de présidents de communautés représentatives).

Collectivités territoriales chefs de file

Pour l'AMF, la reconnaissance de chefs de file suppose une démarche claire de co-élaboration des politiques publiques avec les collectivités ou EPCI concernés. Les schémas d'organisation des compétences (chefs de file) doivent demeurer facultatifs et être librement co-élaborés pour laisser une marge de manœuvre aux collectivités dans l'organisation de leurs compétences, la gestion de leurs priorités et, surtout, ne pas constituer un chantage aux co-financements qui sont l'expression de la solidarité territoriale.

L'AMF considère que l'attribution au bloc communal de la qualité de chef de file en matière de qualité de l'air est surréaliste et nie le rôle véritable des communes et des EPCI dans le domaine des services publics de proximité. Elle est, à ce titre, satisfaite de la proposition faite par la Commission des lois du Sénat de reconnaître le rôle de chef de file des communes et des intercommunalités en matière d'« accès aux services publics de proximité, de développement local et d'aménagement de l'espace » en lieu et place de la « qualité de l'air et de la mobilité durable ».

Pour l'AMF, il est nécessaire de reconnaître aux collectivités chefs de file des champs d'interventions plus conformes à leurs compétences privilégiées. Elle demande que le débat parlementaire précise les champs d'intervention respectifs des trois niveaux de collectivités (le rôle des chefs de file mérite d'être clarifié en matière économique, de transports, de tourisme, d'action sociale et de cohésion sociale...).

CREATION ET GOUVERNANCE DES METROPOLES

Le projet de loi prévoit la création de nombreuses métropoles dans les plus grandes agglomérations françaises ainsi qu'à Paris, Lyon et Marseille. L'AMF, qui a toujours été favorable à la création de grandes métropoles d'équilibre de niveau européen, soutient cette reconnaissance du fait urbain et considère que la Commission des lois a apporté des améliorations nécessaires quant à leurs modalités de création et de gouvernance. D'autres évolutions semblent également indispensables.

Modalités de création de nouvelles métropoles

Pour l'AMF, la création de métropoles par décret sans consultation constituerait un recul démocratique, notamment pour la transformation de communauté d'agglomération en métropole ou lorsque la transformation en métropole occasionne un changement de périmètre de la communauté (d'agglomération ou urbaine). Elle demande que les communes soient consultées préalablement et que la décision de création soit approuvée par elles à la majorité qualifiée.

L'AMF est particulièrement satisfaite de la décision de la Commission des lois du Sénat visant à rendre obligatoire la consultation du conseil communautaire et de l'ensemble des communes au moment de la création de métropoles sur une base volontaire (en lieu et place d'une création automatique). Compte tenu des conséquences importantes qu'entraîneront les transferts de nombreuses nouvelles compétences, services et financements, cette création ne peut se faire sans l'accord de la communauté et de la majorité significative des communes membres, selon un calendrier décidé par elles. Le recueil de l'adhésion des communes sera un facteur de succès et d'efficacité des métropoles.

Les seuils de population requis pour les métropoles (relevés par la Commission des lois) ont pour conséquence de réserver ce statut aux très grands ensembles urbains. Pour le bureau de l'AMF, d'autres critères, qualitatifs et cumulatifs, sur le fonctionnement métropolitain pourraient être retenus.

Gouvernance des métropoles

La suppression (proposée par la Commission des lois) des « Conseils de territoire » bénéficiant de dotations de fonctionnement dans les métropoles répond à une demande de l'AMF. Elle considère ces structures comme inutiles, sources de complexité (création d'un échelon supplémentaire faisant écran entre les communes et la métropole) et entraînant un recul démocratique.

En revanche, l'institution d'une « Conférence métropolitaine » (Conseil des maires) chargée de débattre de tous sujets d'intérêts métropolitains ou relatifs à l'harmonisation de l'action des collectivités, correspond à une demande forte de l'AMF d'instituer un organe de débat et de collaboration entre la métropole et les maires. Elle soutient la proposition que le conseil des maires puisse demander l'inscription d'une question à l'ordre du jour de l'organe délibérant de la métropole, cette proposition pouvant être étendue aux autres communautés très intégrées.

Compétences des métropoles

L'AMF, qui était opposée à tout transfert obligatoire et intégral de la gestion des milieux aquatiques, est satisfaite de la suppression des compétences relatives à la gestion des « milieux aquatiques », dont le champ doit être précisé dans un autre texte et dont l'impact financier est considérable, ainsi que celle relative à la « création des maisons de services au public » qui relève d'un autre texte (3ème projet de loi).

Par ailleurs, l'AMF est favorable à la suppression des délégations de l'Etat en matière d'application du DALO et d'hébergement d'urgence ; elle a toujours considéré que ces compétences devaient demeurer une compétence de l'Etat au titre de la solidarité nationale et bénéficier de financements d'Etat portant aussi bien sur le logement que sur l'hébergement.

En revanche, l'AMF est réservée quant à l'attribution d'une compétence nouvelle générale aux métropoles et aux communautés urbaines en matière de « définition, de réalisation d'opération d'aménagement, d'actions de rénovation urbaine, de valorisation du patrimoine naturel et paysager » ; ce qui reviendrait à priver les communes de toute possibilité d'intervention dans ce domaine très large.

Elle propose de soumettre le transfert et l'exercice de ces compétences à la définition de leur intérêt métropolitain (ou de leur intérêt communautaire) afin qu'ils fassent l'objet d'une réflexion coordonnée avec l'action des communes membres.

De même, la compétence « tourisme » (promotion et offices de tourisme), qui est une compétence transversale, pourrait être soumise à la définition de l'intérêt métropolitain.

L'AMF s'interroge sur les conséquences juridiques découlant de la reconnaissance de la métropole comme autorité organisatrice des compétences qu'elle exerce sur son territoire. Quelles compétences sont visées (réseaux...) ?

Métropole de Lyon

L'AMF soutient le projet innovant de métropole de Lyon qui émane d'un accord entre les élus locaux. Elle souhaite cependant appeler l'attention sur les effets du nouveau statut particulier des communes membres de l'actuelle communauté urbaine. L'AMF est favorable à ce que les métropoles puissent s'organiser librement dans l'objectif de favoriser le dialogue permanent entre les communes membres et la métropole.

Elle propose que le Conseil des maires (Conférence métropolitaine), soit systématiquement et préalablement consulté sur les transferts de compétences à la métropole et la définition de l'intérêt métropolitain.

Pour l'AMF, les assouplissements apportés par la Commission des lois pour l'exercice de certaines compétences de la métropole de Lyon sont une avancée : - conditionner le transfert en pleine propriété des équipements culturels et sportifs, mis à disposition de la communauté urbaine de Lyon, à une convention entre la métropole et la commune concernée ; - ouvrir la possibilité pour les maires de s'opposer au transfert de pouvoir de police de

plein droit ; - soumettre la mutualisation des agents de police au sein de la métropole à la majorité des 2/3 des conseils municipaux.

Par ailleurs, l'AMF est favorable aux conventions d'organisation interne des compétences (délégation de compétences aux communes) entre la métropole et les communes situées sur son territoire, qui doivent s'inscrire dans un cadre souple de coopération entre elles. Ce mode de fonctionnement interne (accord-cadre) pourrait être valablement étendu aux autres métropoles afin d'optimiser l'organisation du territoire métropolitain.

Elle appelle l'attention sur la situation des autres territoires du département du Rhône qui ne feront pas partie de la métropole et qui ne devront pas être fragilisés.

L'impact financier de ce changement important d'organisation devra enfin être évalué au préalable.

Grand Paris Métropole

L'AMF est favorable à un renforcement des coopérations entre collectivités au sein de l'unité urbaine de Paris (Grand Paris Métropole) afin de mieux répondre aux enjeux du développement de la région capitale.

Toutefois, le renforcement envisagé des intercommunalités (achèvement de la couverture, création de communautés de 200.000 habitants dans les départements limitrophes de Paris) pour créer Grand Paris Métropole suppose une rationalisation des niveaux de collectivités afin d'éviter un empilement de structures, ce que ne prévoit pas le projet de loi.

Il faudra aussi veiller à ne pas multiplier à l'excès les différents schémas, plans et programmes en matière d'habitat et de logement proposés par le projet de loi (plan métropolitain, schéma régional, SDRIF, PLH...) au risque de paralyser l'action publique.

L'AMF s'inquiète des conséquences du dispositif proposé (notamment l'attribution d'une dotation à la métropole en sus de celle des communautés) sur l'enveloppe nationale des dotations, dont les estimations ne sont pas connues à ce stade. La création de Grand Paris Métropole ne doit pas avoir d'incidence sur les autres dotations. Comme pour la métropole de Lyon, l'AMF tient à ce que l'attention soit portée aux territoires (communes et intercommunalités) de la région Ile-de-France qui sont situés en dehors de l'unité urbaine et de Grand Paris Métropole afin qu'aucune fracture ne se produise.

Renforcement des communautés urbaines

L'AMF prend acte des propositions de la Commission des lois du Sénat visant à abaisser le seuil de création des communautés urbaines.

Elle se félicite de la suppression des compétences « gestion des milieux aquatiques » et « création des maisons de services au public » mais regrette cependant que les sénateurs n'aient pas maintenu la notion d'intérêt communautaire pour l'exercice de l'intégralité de la compétence logement (réservée OPAH, et aux actions de réhabilitation et de résorption de l'habitat insalubre) et pour la compétence « tourisme ».

Mutualisation des services

L'AMF plaide pour une mutualisation ambitieuse et volontariste des moyens et des services. N'ayant pas été entendue lors de la préparation du projet de loi, elle se félicite des assouplissements apportés par la Commission des lois et notamment de la possibilité offerte communes de gérer des services communs. L'AMF a toujours souhaité que les modalités de la mutualisation restent souples.

En revanche, la liste des missions fonctionnelles pouvant être confiées aux services communs ne doit pas être source de rigidité au regard des besoins de mutualisation appréciés localement. Il pourrait être demandé d'y ajouter des missions plus opérationnelles (telles que l'ingénierie en matière d'urbanisme, d'environnement, d'énergie ...).

Par ailleurs, 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.

Là encore, l'AMF souhaite que les élus concernés puissent librement choisir l'organisation la plus efficiente après avoir procédé aux études d'impact nécessaires, notamment financières.