

Principales dispositions de l'avant-projet de loi de décentralisation (doit être transmis fin février au Conseil d'État)

Le gouvernement de Jean-Marc Ayrault s'inscrit dans la continuité du ministre de l'Intérieur Gaston Defferre, père de la décentralisation sous François Mitterrand en 1982. *"Le gouvernement invite le Parlement à revenir aux sources de la décentralisation"*.

Ce projet s'articule autour de **trois objectifs** que se fixent l'État et les collectivités :

- **la compétitivité (créer les conditions de la croissance économique/ chapitre I)**
- **la solidarité (chapitre III)**
- **la transition écologique (chapitre IV)**

"La réalisation de ces objectifs implique que les collectivités territoriales soient en mesure, dans le respect du principe constitutionnel de libre administration, de disposer de marges de manœuvre suffisantes en termes d'organisation".

I. Clarification des compétences entre niveaux de collectivités

1. Régions

Les régions se voient confier le chef de file en matière de développement économique, de tourisme et de transport

Le soutien au développement économique se fait au profit des régions et des métropoles. La région devient l'échelon de référence avec l'élaboration pour 5 ans d'un schéma régional de développement économique (stratégies, modalités d'organisation de la gestion des aides avec les autres collectivités, innovation, intégration de la stratégie sur le territoire des métropoles et des communautés métropolitaines, dont le rôle sera renforcé avec la possibilité d'élaborer et d'octroyer leurs propres régimes d'aides aux entreprises dans leur périmètre, coordination des acteurs).

Les régions ont désormais la compétence exclusive pour accorder des aides à des entreprises en difficulté ; le département ne disposant plus d'une compétence de plein droit dans ce domaine.

Rappel des compétences détenues à titre exclusif :

- formation professionnelle, apprentissage, orientation tout au long de la vie

Le conseil régional devient la collectivité organisatrice de la politique régionale d'accès à l'apprentissage et à la formation professionnelle. Il organise et finance le service public régional de la formation.

- Construction, entretien et équipement des lycées

Compétitivité

Le conseil régional est responsable de la politique de soutien à l'innovation. Il copilote avec l'État et les métropoles les pôles de compétitivité.

Fonds européens (article 5)

L'État peut confier aux conseils régionaux “soit par transfert de l'autorité de gestion, soit par délégation de gestion” les fonds européens dans leurs domaines de compétences. Les conseils généraux, eux, peuvent se voir confier une “délégation de gestion” sur les actions du fonds social européen.

Organisation des transports (article 6)

Renforcement des régions pour l'exploitation des lignes ferroviaires, accompagnée d'une maîtrise tarifaire, organisation de mise en place de lignes interrégionales de transports terrestres routiers de voyageurs, création des schémas régionaux de la mobilité, renforcement de leur capacité d'action en faveur des liaisons intérieures

2. Départements

Les départements sont investis de responsabilités similaires (chef de file) en matière d'action sociale et de développement social, d'autonomie, d'aménagement numérique (article 11) et de solidarité des territoires.

Rappel des compétences détenues à titre exclusif :

- Service de prestations sociales
- Construction, entretien et équipement des collèges

Politique du handicap (article 26-27)

Prestation, outil de pilotage de la compétence en matière du handicap, gestion et autorisation des ESAT, développement d'une politique d'insertion professionnelle des PH, pas de départementalisation des MDPH (le transfert pourrait s'opérer à la faveur de la création des maisons de l'autonomie (MDA) dans le cadre de la future réforme de la dépendance)

Ingénierie territoriale (article 30)

L'ingénierie territoriale exercée au niveau départemental doit être rationalisée. Un groupement d'intérêt public pourrait être constitué pour venir en aide aux communes les plus isolées.

Services publics (article 34)

La mutualisation de services publics est encouragée et un fonds de financement de ces espaces est créé.

3. Intercommunalités

La compétence PLU est rendue obligatoire pour l'ensemble des communautés des communes et des communautés d'agglomérations (article 28-29)

Concernant les communautés de communes (article 65), le bloc des compétences obligatoires sont renforcées par:

- La promotion du tourisme par la création d'offices de tourisme
- La gestion des milieux aquatiques
- L'assainissement collectif et non collectif

Quant aux compétences optionnelles, elles sont portées de 1 à 3 avec pour possibilité d'opter pour la compétence aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage.

Idem pour les communautés urbaines, dont le seuil de création est abaissé de 450 000 habs à 400 000 habs. (article 67)

Idem pour les communautés d'agglomérations mais l'intérêt communautaire attaché à l'exercice des compétences actions de développement économique, voirie et parcs de stationnement et à la compétence relative à la politique de la ville est supprimé. (article 68)

4. Communes

Elles sont chargées de promouvoir la coordination de l'action des collectivités territoriales en matière d'amélioration de la qualité de l'air et d'organisation de la transition écologique (article 46) en matière de mobilité durable

Rappel des compétences détenues à titre exclusif :

- Distribution d'électricité et d'eau potable
- Assainissement
- Gestion des déchets non dangereux

II Nouveautés et créations

1. La création des pôles d'aménagement et de développement ruraux (article 38)

Leur création (appartenant au préfet du département) est prévue pour fédérer les coopérations entre territoires ruraux. S'inspirant du dispositif des pôles métropolitains, le pôle, constitué sous forme d'établissements publics, réunirait, sur une base volontaire, les communes, le CR, le département et les EPCI.

Les domaines d'intervention de ce nouvel outil sont très larges, devant permettre l'expression de l'intelligence commerciale : développement économique, écologique et culturel, aménagement de l'espace, protection de l'environnement, préservation des paysages et du patrimoine naturel, innovation au service du développement durable des territoires ruraux.

Ces pôles pourront se substituer aux Pays, sous condition d'initiative des organes délibérants de ces mêmes Pays.

2. Les métropoles (article 93)

L'avant-projet de texte instaure des métropoles (un nouvel EPCI à fiscalité propre) dans toutes les agglomérations de plus de 400.000 habitants.

Les métropoles sont des établissements publics de coopération intercommunale disposant de compétences élargies. Elles interviennent dans le domaine du développement économique par le versement des aides aux entreprises, le copilotage des pôles de compétitivité avec les régions, peuvent avoir des compétences sociales par voie de contractualisation avec le département.

Institution :

- (article 76) de la Métropole Paris-Ile de France (Etablissement Public/ conférence métropolitaine des maires de la région Ile de France sous la présidence du Président de la métropole Paris-Ile de France)
- (article 85) d'une collectivité à statut particulier, la Métropole de Lyon, qui a vocation à exercer dans son ressort les compétences d'un département, certaines compétences régionales et les compétences d'un EPCI de type métropole.
- (article 92) d'un établissement de coopération intercommunale à part entière, la Métropole d'Aix-Marseille-Provence. Elle sera divisée en territoires, dotés d'un conseil et d'élus de territoire, dont le nombre varie en fonction du nombre des communes et de la population du territoire. Une conférence métropolitaine des maires est instituée sous la présidence du Président du conseil de la Métropole.

3. Clause de compétence générale (article 48)

Rétablissement de la clause de compétence générale des départements et des régions (en rien déterminante pour la clarification de l'action publique locale)

L'article 48 rétablit la clause de compétence générale des départements et des régions qu'avait supprimée, à compter du 1er janvier 2015, la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales. *"Il est en effet nécessaire, justifie l'exposé des motifs, de maintenir les capacités d'action de chaque catégorie de collectivités territoriales au bénéfice de l'ensemble des citoyens"*. Les collectivités territoriales seront donc de nouveau habilitées à statuer sur toutes questions d'intérêt public local sous réserve qu'elles ne soient pas dévolues par la loi à l'Etat ou à d'autres personnes publiques que le gouvernement souhaite voir prévaloir. Afin de préserver néanmoins la capacité d'intervenir à l'échelon le plus pertinent, les délégations de compétence mises en place dans le cadre de la loi de 2010 seront maintenues

4. Gouvernance territoriale (article 49 à 59)

Principale innovation : une nouvelle organisation partenariale qui s'effectuera au travers du pacte de gouvernance territoriale dans le cadre de la conférence territoriale de l'action publique dans chaque région de France qui permettront aux élus locaux de se répartir les compétences (comporteront deux formations distinctes).

Le pacte de gouvernance :

Les schémas d'organisation déterminent, chacun dans le champ de la compétence concernée:

- a) Les délégations de compétences entre collectivités territoriales ainsi que les délégations de la région ou du département à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre,
- b) Les créations de services communs, notamment les créations de guichets uniques ;
- c) Les conditions de la rationalisation et de la coordination des interventions financières des collectivités territoriales, dans le but de réduire les situations de financements croisés et de clarifier et simplifier les conditions d'attribution des subventions.

Dans chacun des domaines de compétences pour lesquels une collectivité territoriale a été **désignée en qualité de chef de file**, ces collectivités, chacune en ce qui la concerne, élaborent le projet de schéma d'organisation.

Dans le cadre de leurs compétences exclusives, la région et le département peuvent élaborer des schémas d'organisation.

Dans les domaines pour lesquels aucune collectivité n'est désignée comme chef de file ou comme investie de la compétence exclusive, la conférence territoriale de l'action publique désigne la collectivité territoriale qui peut élaborer un projet de schéma d'organisation.

La liste des schémas qui seront élaborés dans la région est débattue en conférence territoriale de l'action publique.

Ces conférences, censées donner un maximum de souplesse aux élus locaux pour confier aux collectivités les mieux placées telle ou telle politique "*à titre expérimental*", comporteront en fait deux formations.

La conférence territoriale de l'action publique est composée, dans ses deux formations :

- du président du conseil régional ;
- des présidents du conseil général des départements de la région ;
- des présidents des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants dont le siège est situé dans la région ;
- d'un représentant par département des communautés de communes de moins de 50 000 habitants dont le siège est situé dans la région ;
- des maires des communes de plus de 50 000 habitants ;
- des maires des communes chefs-lieux des départements de la région lorsque leur population est inférieure à 50 000 habitants ;
- de trois représentants des maires de communes de moins de 50 000 habitants pour chaque département élus à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne par les maires.

La première constituera un lieu de dialogue entre les élus locaux (maires, présidents d'intercommunalité, de conseil général, de conseil régional) et sera présidée par le président du conseil régional.

La première formation aura aussi un rôle stratégique. Elle élaborera le "pacte de gouvernance territoriale" qui fixe la répartition des compétences entre les différentes collectivités et assurera la chasse aux éventuels doublons administratifs et autres financements croisés.

La deuxième formation gèrera les dossiers les plus sensibles. Elle accueillera en plus les préfets de département et sera coprésidée par le préfet de région et le président du conseil régional. Elle émettra un avis lorsque les élus locaux proposeront de confier une nouvelle tâche à une collectivité et pourra être consultée sur l'évaluation des moyens nécessaires au transfert d'une politique par l'État.

L'évaluation du pacte de gouvernance territoriale se fera par les chambres régionales de comptes.

Question : Cette nouvelle organisation sera-t-elle validée par les juristes du Conseil d'État, puis par le Conseil constitutionnel ? C'est l'un des points d'interrogation qui pèsent sur le projet de loi, tant la souplesse des futures conférences territoriales oblige à des acrobaties juridiques.

Pas facile de concilier la délégation de compétences d'une collectivité vers l'autre avec l'indépendance de chacune d'elles. Le texte, qui rétablit la clause de compétence générale des conseils régionaux et généraux en partie pour surmonter cette difficulté, souligne à plusieurs reprises son attachement au principe constitutionnel de "*libre administration*" des collectivités.

Il précise également que tout transfert de compétences décidé dans le cadre des conférences territoriales de l'action publique devra être au préalable approuvé par les collectivités concernées dans une "*délibération spécifique*".

Mais les élus locaux y seront fortement incités dans la mesure où les règles de financement seront durcies pour les collectivités qui ne s'inscriraient pas dans le nouveau moule. La décentralisation mérite quelques encouragements.

Quant à la définition du cadre national de gouvernance pour l'action publique locale, il est institué le Haut Conseil des Territoires

5. La création du Haut Conseil des Territoires (article 57)

Il a pour objectif de refonder le dialogue entre l'Etat et les collectivités territoriales, d'avoir force de proposition, d'assurer la cohérence des différentes politiques publiques associant l'Etat et les collectivités locales, de renforcer les outils de maîtrise de l'inflation normative dans les politiques décentralisées et partenariales.

Plus concrètement, il a pour missions dans ce cadre :

- 1° d'apporter une contribution dans le cadre de ses compétences à l'élaboration de la politique du Gouvernement à l'égard des collectivités territoriales ;
- 2° de contribuer à la définition de la programmation pluriannuelle des finances publiques ;
- 3° de formuler toutes propositions de réforme intéressant les collectivités territoriales, notamment quant à l'exercice des politiques publiques dont elles ont la charge conjointement avec l'Etat et quant à leur cadre financier ;
- 4° de fournir au Gouvernement une expertise sur les questions liées à l'exercice par les collectivités territoriales de leurs compétences.
- 5° de concourir à l'évaluation des politiques publiques concernant les compétences des collectivités territoriales.

Il associe Gouvernement, Parlement (Sénat associé aux travaux) et chaque catégorie de collectivités territoriales, ainsi que les EPCI à fiscalité propre.

Il est présidé par le Premier ministre ou, en cas d'absence ou d'empêchement, par le ministre chargé des collectivités territoriales. Un vice-président est élu pour trois ans parmi les membres des collèges des présidents de conseil régional, des présidents de conseil général, des présidents d'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et des maires. Les services du ministère chargé des collectivités territoriales assurent le secrétariat du Haut conseil des territoires.

Le HCT se réunit en formation plénière, restreinte ou spécialisée.

Le Haut conseil des territoires se réunit **en formation plénière** au moins deux fois par an.

La formation plénière comprend :

- six députés élus par l'Assemblée nationale ;
- six sénateurs élus par le Sénat ;
- neuf présidents de conseil régional désignés par l'association des régions de France ;
- dix-huit présidents de conseil général désignés par l'assemblée des départements de France ;
- neuf représentants d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre désignés dans des conditions définies par décret ;
- dix-huit maires désignés dans des conditions définies par décret.

La formation permanente est présidée par le vice-président et comprend :

- deux des députés membres de la formation plénière ;
- deux des sénateurs membres de la formation plénière ;
- deux des présidents de conseil régional membres de la formation plénière ;
- quatre des présidents de conseil général membres de la formation plénière ;
- deux des représentants d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre membres de la formation plénière ;
- quatre des maires membres de la formation plénière ;
- les membres de droit de la formation plénière.

A l'instar du CFL, la CCEN devient une formation spécialisée du Haut Conseil des Territoires.

Parallèlement le rôle de la CCEN est accru dans la lutte contre l'inflation normative avec l'introduction notamment dans le droit positif du principe général de proportionnalité des normes concernant les collectivités territoriales)

6. Extension des conseils de développement à l'ensemble des aires urbaines (article 98)

Ces instances consultatives représentant les milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs, qui relaient les préoccupations de la société civile sont renforcés en vue d'enrichir le débat public local et l'exercice d'une démocratie locale, mais l'organisation et le fonctionnement sont laissés à la libre initiative des élus et des acteurs locaux.

7. Certification des comptes (article 100)

La Cour des comptes coordonnera une expérimentation de cinq ans de certification des comptes des collectivités sur la base du volontariat.

8. Open data (article 106)

Les collectivités seront tenues de rendre réutilisables les données publiques (transparence financière dont elles disposent sous format électronique.