

Avant projet de loi portant décentralisation et réforme de l'action publique
Concertation avec les associations d'élus (décembre 2012)
Principales dispositions

A. Refondation du dialogue entre l'Etat et les collectivités locales

1. Création du Haut Conseil des Territoires.

Le Haut Conseil des Territoires (HCT) constituera le cadre du dialogue permanent entre l'Etat et les collectivités territoriales sur tous les sujets intéressant celles-ci.

Il formulera notamment toutes propositions de réforme intéressant les collectivités territoriales et débattra, à la demande du Premier ministre, de tout projet de loi relatif à l'organisation des collectivités territoriales, à leurs compétences et au régime d'exercice de celles-ci. Il sera associé aux travaux d'évaluation des politiques publiques intéressant directement les collectivités territoriales ou en lien avec leurs champs de compétences.

Placé auprès du Premier ministre, il sera composé de représentants des communes, départements, régions et EPCI, de parlementaires et des présidents du CFL, de la CCEN, de la CCEC et du CSFPT.

La présidence de la formation plénière sera assurée par le Premier ministre ou, en cas d'absence, le ministre chargé des collectivités territoriales. La présidence de la formation permanente sera assurée par l'un des représentants des collectivités, élu par ses pairs.

Le HCT comprendra également des formations thématiques ou spécialisées.

Les membres du Gouvernement participeront aux séances du HCT en fonction de l'ordre du jour.

Le HCT sera assisté par un centre de ressources pour les collectivités territoriales qui réalisera, à la demande des collectivités, des missions d'audit et d'expertise et assurera la diffusion de bonnes pratiques.

2. Création des conférences territoriales de l'action publique

Crée dans chaque région, la conférence constituera le cadre de discussion de référence au niveau local entre l'Etat et les différentes catégories de collectivités territoriales ainsi qu'entre ces dernières. Elle fournira au HCT des analyses de politiques publiques locales. Elle pourra être saisie par tout élu d'une collectivité territoriale.

En seront membres le président du conseil régional (président), les présidents de conseils généraux et des représentants des EPCI et des communes. En seront également membres les préfets, le recteur, le DRFIP et les DDFIP.

Cette conférence émettra un avis sur la candidature d'une collectivité à l'exercice par délégation, à titre expérimental d'une compétence d'une autre collectivité, ou d'une compétence de l'Etat. Elle adoptera dans un délai d'un an après la promulgation de la loi le

pacte de gouvernance territoriale, qui coordonne l'exercice des compétences entre les différentes catégories de collectivités.

B. Modalités d'exercice des compétences des collectivités territoriales

La clause de compétence générale des départements et des régions sera restaurée.

Les compétences relevant d'un seul niveau de collectivités pourront faire l'objet de délégations à un autre niveau de collectivités.

La loi pourra définir les conditions dans lesquelles une collectivité chef de file exercera cette compétence avec les collectivités locales, dans le cadre du pacte de gouvernance territoriale.

Lorsque la loi ne désigne pas de collectivité chef de file la conclusion du pacte de gouvernance territoriale permettra de maintenir les règles de financements croisés entre collectivités.

Dans le respect du principe constitutionnel d'interdiction de la tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre, la capacité des communes, des départements ou de la région et des groupements de collectivités territoriales à recevoir des subventions sera subordonnée au respect des prescriptions des schémas adoptés respectivement par les conseils régionaux et les conseils généraux.

C. Démocratie locale

Les seuils d'application du droit de pétition seront abaissés dans les communes, les départements et les régions.

Les conseils de développement seront maintenus pour les pays ou créés par les EPCI (voire par groupement d'EPCI).

Le CESER donnera un avis sur les politiques régionales et départementales.

D. Maîtrise de l'inflation normative : réforme de la Commission Consultative d'évaluation des Normes (CCEN).

La CCEN deviendra une formation spécialisée du HCT. Son champ de compétence et la portée de ses avis seront renforcés et la composition de son collège « élus » élargie au-delà des actuels membres du CFL.

E. Approfondissement de la décentralisation / Transfert de compétences

Formation professionnelle

La région deviendra la seule collectivité en charge de la formation professionnelle. Ses compétences en la matière seront étendues à l'ensemble des publics spécifiques que sont les

personnes handicapées et les détenus.

L'adoption d'une carte régionale des formations professionnelles initiales sera intégrée au projet de loi de refondation sur l'école (il permettra d'adapter l'offre de formation aux jeunes aux besoins du territoire régional, dans un cadre fixé par le contrat de plan régional de développement des formations professionnelles).

La région deviendra l'unique acheteur public de formation, pour son compte ou pour le compte des départements et de Pôle emploi.

Apprentissage

Les compétences de la région seront élargies. Elle arrêtera une carte régionale des formations dispensées dans le cadre de l'apprentissage, concernant tous les acteurs de l'apprentissage. Les centres de formation d'apprentis seront transférés aux régions, investies d'une compétence exclusive en la matière.

Orientation

Dans le cadre la politique d'orientation définie au niveau national par l'Etat, la région organisera le service public de l'orientation scolaire et professionnelle.

Les centres d'information et d'orientation (CIO) seront transférés aux régions pour devenir des services non personnalisés des régions (les personnels de l'Etat étant mis à disposition).

Enseignement supérieur et recherche

La région arrêtera un schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation déterminant les principes et les priorités de ses interventions.

Politique du handicap

Les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) seront transférées aux départements, pour devenir un service non personnalisé du département. Toutefois, la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées conservera l'ensemble des attributions (prestations, reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé) qui lui ont été conférées par la loi de 2005.

Le département se substituera à l'Etat dans toutes ses responsabilités pour les établissements et services d'aide par le travail (ESAT).

Développement économique

Sous réserve des missions de l'Etat, la région, chef de file, sera garante de la cohérence des actions publiques de soutien au développement économique sur son territoire. Elle sera notamment responsable des politiques de soutien aux PME et aux ETI.

Elle adoptera un schéma régional de développement économique et d'innovation qui définira les orientations stratégiques en matière d'aide aux entreprises et les modalités d'organisation de la gestion de ces aides avec les autres collectivités et l'Etat, mettra en cohérence les actions

publiques en matière d'aide au PME et aux entreprises de taille intermédiaire, définira la stratégie régionale d'innovation et comportera un plan de soutien à l'internationalisation.

Le rôle des régions sera renforcé en matière d'aide aux entreprises. Les autres niveaux de collectivités pourront toutefois intervenir, soit dans des cas prévus par la loi, soit avec l'accord de la région.

Dans le cadre des conférences territoriales de l'action publique, les communes et les EPCI à fiscalité propre, ou le département, pourront se voir confier la compétence en matière d'aides à l'immobilier d'entreprise. Les collectivités autres que la région pourront soutenir des organismes de participation à la création ou à la reprise d'entreprises, dans le cadre d'un accord avec la région et dans le respect du schéma.

L'obligation de passer par un décret du Conseil d'Etat pour participer au capital des sociétés commerciales sera supprimée pour les régions. Les régions pourront également entrer simplement au capital des sociétés d'accélération des transferts de technologies (SATT). En accompagnement de la région et dès lors que celle-ci ne s'y oppose pas, les autres collectivités pourront participer à des fonds communs de placement à risque ou à des fonds d'investissement, ainsi qu'au capital des SATT.

Les pôles de compétitivité feront l'objet d'un copilotage entre les régions et l'Etat. Les régions seront pleinement associées par l'Etat à la gouvernance de pôles les plus stratégiques. Les régions seront plus particulièrement chargées du pilotage des autres pôles, en y associant l'Etat.

Un fonds de solidarité économique, alimenté par les régions, sera créé pour financer le soutien au développement économique.

Fonds structurels : transfert de l'autorité de gestion aux régions

L'Etat confiera aux régions, par transfert ou par délégation, la gestion des programmes opérationnels des fonds structurels européens et du Fonds européen agricole pour le développement rural, pour la cohésion économique et sociale, le développement économique, l'innovation et l'aménagement du territoire et de développement rural.

Il pourra également confier aux départements la gestion des fonds relatifs à la cohésion économique et sociale lorsque les actions relèvent du FSE.

Lorsque la gestion des programmes opérationnels de mise en œuvre régionale aura été transférée aux collectivités territoriales, celles-ci en assumeront la responsabilité et supporteront la charge des corrections et sanctions financières mises aujourd'hui à la charge de l'Etat.

Transports

Les compétences des collectivités territoriales en matière de transport seront accrues dans divers domaines.

Les champs d'intervention respectifs des trains d'équilibre du territoire (TET) et des trains express régionaux (TER) seront clarifiés.

Les régions auront la pleine maîtrise de la politique tarifaire des services ferroviaires d'intérêt régional. Elles auront la capacité de mettre en place des lignes interrégionales de transport terrestre routier de voyageurs est accrue. Un fondement juridique sera conféré aux services réguliers non urbains interrégionaux desservant deux régions limitrophes. Après consultation de collectivités territoriales concernées, l'Etat autorisera des services réguliers non urbains d'intérêt national desservant deux régions non limitrophes ou plus de deux régions.

Les autorités organisatrices des transports urbains seront érigées en autorités organisatrices de la mobilité durable (AOMD), tant dans le cadre des transports de personnes que dans celui des transports de marchandises.

Le schéma régional de transport remplacera le schéma régional des infrastructures et des transports (SRIT) qui constitue le volet « infrastructures de transport » du schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT). Son champ sera élargi aux services de transport offerts aux usagers et leur coordination considérée dans ses différentes dimensions (complémentarité des réseaux et des services, aménagement des correspondances...). Il comporte les services de transport ferroviaire ou guidé et les services routiers exécutés en substitution de ces services ferroviaires ainsi que les services de transport routier. Il sera complété par un document de programmation des mesures et investissements nécessaires pour atteindre les objectifs fixés.

Les SCOT, les plans de déplacements urbains et les plans locaux d'urbanisme seront compatibles ou rendus compatibles avec le schéma régional de transport.

Un réseau ferroviaire régional sera créé : il pourra être administré sous la forme d'un établissement public régional, à la charge de la région concernée, en assurant aussi bien l'exploitation que la maîtrise d'ouvrage.

Les régions seront habilitées à acquérir des lignes.

En cas de carence de l'initiative privée, elles pourront mettre en place, sous forme de conventionnement auprès d'un opérateur ferroviaire choisi après mise en concurrence, une offre de service d'intérêt général de fret ferroviaire : l'opérateur désigné par la région organisera ainsi la desserte des installations terminales embranchées de la ligne d'intérêt local, pour ensuite acheminer les trafics sur le réseau ferré national vers des gares relais ou des triages.

Aménagement numérique des territoires

Une compétence obligatoire « Etablissement et exploitation des réseaux de communications électroniques » sera donnée aux régions, départements et à leurs groupements et syndicats mixtes pour favoriser la réalisation de l'objectif d'une couverture totale du territoire en Très Haut Débit d'ici 2025, objectif inscrit dans le programme national très haut débit (PNTHD).

Les communes et EPCI pourront, sur cette compétence, bénéficier d'une délégation de compétence de la région et du département, dans les conditions définies à l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales, et dans le cadre défini au sein des conférences territoriales de l'action publique.

La région aura un rôle de mise en cohérence des schémas départementaux des réseaux de

communications électroniques prévus pour le 1^{er} juillet 2013.

Energie

En matière de production d'électricité, la compétence communale sera identifiée ; elle sera susceptible, comme toute compétence, d'être transférée à un groupement de communes.

En matière de maîtrise de la demande d'énergie, la compétence sera distinguée :

- d'une part, les actions de maîtrise de demande d'énergie de réseau des consommateurs relèveront de la compétence des autorités organisatrices des réseaux de distribution (i.e. les communes ou leurs groupements ou les départements) ;
- d'autre part, les actions de maîtrise de demande d'énergie en général (comme le financement des travaux d'isolation) relèveront de la compétence partagée de l'ensemble des collectivités territoriales et de leurs groupements, lorsque la compétence a été transférée à ces derniers.

Plan local d'urbanisme intercommunal (PLU)

La compétence PLU sera transférée aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération.

Gestion des milieux aquatiques

Une compétence communale de gestion des milieux aquatiques destinée à assurer l'entretien des cours d'eau, y compris non domaniaux ou appartenant à des propriétaires privés, sera créée. Les compétences des communes en cette matière seront exercées par un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

L'entretien des cours d'eau non domaniaux sera financé par l'institution d'une taxe.

Langues régionales

Les régions pourront adopter un plan de développement des langues et cultures régionales pour financer les activités relatives à la promotion des langues et cultures régionales sur leur territoire, dans le respect du principe de non tutelle prévu par l'article 72 de la Constitution.

Biodiversité :

Une compétence générale de la région sera reconnue en matière de préservation de la biodiversité.

F. Intercommunalité et coopération entre collectivités territoriales

Paris, Lyon et Marseille et communautés métropolitaines

Des chapitres spécifiques seront consacrés aux agglomérations parisienne, marseillaise et lyonnaise.

Les communautés métropolitaines

Un nouvel établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre sera créé : la communauté métropolitaine (ensemble de plus de 400 000 d'habitants) pour les agglomérations qui le souhaitent. La communauté métropolitaine pourra bénéficier de transferts de compétences départementales et régionales, par conventionnement mutuel, et bénéficiera de larges compétences transférées par les communes et l'Etat.

Dispositions diverses relatives au renforcement de l'intégration intercommunale

Les compétences obligatoires et des compétences optionnelles des communautés de communes seront renforcées.

S'agissant des compétences obligatoires, il est proposé de compléter ce groupe par quatre nouvelles compétences :

- la promotion du tourisme par la création d'offices de tourisme,
- l'aménagement de l'exploitation de réseaux de communications électroniques,
- la gestion des milieux aquatiques,
- la gestion des aires d'accueil des gens du voyage.

Ces dispositions seront adaptées pour les communautés de communes éligibles à une bonification de la dotation globale de fonctionnement.

Les compétences obligatoires des communautés urbaines seront renforcées.

Elles seront complétées par la promotion du tourisme par la création d'offices de tourisme, la gestion des milieux aquatiques, et l'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage.

L'intérêt communautaire attaché à l'exercice des compétences ZAC et réserves foncières actions et s'agissant de la politique du logement sera supprimé.

Les compétences obligatoires des communautés d'agglomération seront accrues de la promotion du tourisme par la création d'offices de tourisme, l'assainissement, la gestion des milieux aquatiques, et l'aménagement et l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage.

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, sera supprimé.

L'obligation de couverture intégrale du territoire par des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sera étendue aux trois départements de la petite couronne francilienne.

L'intégration communautaire sera renforcée par la suppression des possibilités de mutualisation ascendante autorisées par l'article L. 5211-4-1 du code.

Le régime applicable aux services communs sera sécurisé par le transfert de plein droit à l'établissement public de coopération intercommunale des agents communaux, avec continuité des droits et des contrats, la définition plus précise des missions pouvant être confiées à un service commun, lesquelles, outre la prise en charge des fonctions support dont

l'énumération est donnée, pourront également concerner la préparation des décisions des maires, qu'il s'agisse aussi bien de leurs attributions exercées au nom de la commune que de celles qui le sont au nom de l'Etat.

S'agissant des possibilités de création de services communs, au sens de l'article L.5211-4-2 du CGCT, entre les EPCI à fiscalité propre et leurs communes membres, il sera proposé un processus au terme duquel les services communs mis en place pourront concerner l'ensemble des communes membres de EPCI à fiscalité propre.

G. Responsabilité et gestion locale

Sanctions financières

S'agissant de la mise en œuvre d'un plan de redressement lorsque le budget a été réglé et rendu exécutoire par le Préfet, les pouvoirs de l'assemblée délibérante seront encadrés. La responsabilité de l'ordonnateur sera engagée en cas de manquement grave et répété dans l'exécution d'une procédure de redressement pouvant affecter durablement la situation budgétaire.

Les régions et les départements participeront au paiement des amendes résultant de la reconnaissance de manquements de la France à ses obligations nées de l'application du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne lorsque ce manquement sera constaté dans le cadre de l'exercice d'une compétence décentralisée.

Transparence financière et qualité des comptes

Dans les plus grandes collectivités (régions, départements et communes de 10 000 habitants et plus), le débat d'orientation budgétaire devra s'appuyer sur un rapport d'orientations budgétaires, reprenant de manière synthétique certaines informations contenues dans les documents comptables et budgétaires, notamment la gestion de l'endettement et la structure de la dette, la structure et l'évolution des effectifs et des principaux postes de dépenses

La Cour des comptes coordonnera une expérimentation légale de certification des comptes des collectivités territoriales sur la base du volontariat, concernant les collectivités dont les produits de fonctionnement excèdent le seuil de 200 M€.

H. Dispositions financières et fiscales

Une loi de finances devra attribuer des ressources supplémentaires aux régions au titre des compétences transférées.

La loi de finances devra, de même, déterminer les modalités et conditions de compensation des compétences nouvelles confiées aux départements.

La loi de finances devra, enfin, déterminer les modalités et conditions d'expérimentation de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation, par introduction du revenu dans l'assiette de la taxe d'habitation.