Ondes URBAINES

VILLES de FRANCE
VILLES & AGGLOMÉRATIONS

Mardi 23 Juillet 2013 - n°659

Décentralisation - Métropoles : à qui le tour ?
Urbanisme - Ordonnance sur les contentieux de l'urbanisme
Economie - Modernisation de l'action publique : les décisions du 17 juillet
Economie - Évolution des services publics : les messages des villes moyennes
Emploi-Formation - Création du Conseil national éducation économie
Economie - Parution de la loi au JO

DÉCENTRALISATION

Métropoles : à qui le tour ?

PROJET DE LOI

*de modernisation de l'action publique territoriale et d'***affirmation** *des* **métropoles**.

Après quatre jours de débat, les députés ont voté en première lecture, dans la nuit du 19 au 20 juillet, les derniers amendements au projet de loi d'affirmation des métropoles.

A nouveau modifié en profondeur, le texte est finalement plus proche de la version initiale, proposée par le gouvernement.

Ondes moyennes vous propose de découvrir dans les grandes lignes les nouveautés de ce texte voté par l'Assemblée nationale.

Ce qui (re)change

Normalement prévu pour apparaître dans le troisième texte, les députés ont introduit la création du ***Haut Conseil des territoires*** (HCT). Successeur de la « conférence des exécutifs », le HCT « *assure la concertation entre l'Etat et les collectivités territoriales* ». Siègeront au conseil permanent 2 députés, 2 sénateurs, 2 présidents de conseil régional, 4 présidents de conseil général, 4 maires, 2 représentants d'EPCI. Les présidents de l'ARF, de l'ADF ou de l'AMF peuvent demander qu'il se réunisse sur un ordre du jour précis. Des formations spécialisées peuvent y être créées. C'est le cas du Comité des finances locales et du Conseil national d'évaluation des normes. Il se « substitue aux autres commissions et organismes nationaux exclusivement constitués de représentants de l'Etat et de collectivités ».

Les députés ont rétabli ***la clause générale de compétences pour les régions et départements***, redonnant toute sa nécessité à la notion de « ***chef de filât*** » - *article 3*. Les régions seront chefs de file pour l'aménagement numérique, le développement économique, le climat, l'énergie, la biodiversité, et l'enseignement supérieur et la recherche. Les départements seront chefs de file de l'action sociale et l'autonomie des personnes et les communes de la mobilité durable uniquement.

Les Conférences Territoriales de l'Action publiques *(CTAP)* *-article 4-* ont été réintroduites. Leur composition a une nouvelle fois été révisée. Elles seront composées du président du Conseil régional, des présidents des Conseils généraux, des présidents des EPCI de plus de 30 000 habitants, d'un représentant des EPCI de moins de 30 000 habitants par département, d'un maire de commune de plus de 30 000 habitants par département, un compris entre 3 500 et 30 000 et un en-dessous de 3.500 habitants.

Le Pacte de gouvernance semble remplacé par des « ***conventions territoriales d'exercice concerté des compétences*** *»,* élaborées par les collectivités pour les compétences dont elles sont le chef de file. Elles fixent les « *objectifs de rationalisation et modalités de l'action commune »* pour chacune des compétences dont elle est chef de file. A noter que les subventions croisées (département + région) seront interdites dans tout domaine où il existe un chef de filat (sauf pour les actions du contrat de plan Etat-Région) - *article 5*.

Les députés ont réintroduit la création par décret des ***métropoles de Paris, Lyon et Marseille***. Les compétences des métropoles sont élargies et tous les EPCI de plus de 400 000 habitants situés dans une aire urbaine de plus de 650 000 habitants, deviennent automatiquement métropoles. Idem pour les EPCI de plus de 400 000 habitants situés sur le périmètre d'un chef-lieu -*article 31*. Les EPCI situés dans une zone d'emploi de plus de 400 000 habitants peuvent eux aussi le devenir s'ils le souhaitent et après accord des communes la constituant selon une règle de vote précisée. Par convention avec la région, la métropole peut « *exercer, à l'intérieur de son périmètre et en lieu et place de la région, les compétences dévolues aux métropoles à l'article 4221-1-1*. »

Nouveauté : les pôles d'équilibre du territoire

Comme promis à Colmar, lors des Assises des villes moyennes le 7 juin dernier, la ministre chargée de la décentralisation, Anne-Marie Escoffier a introduit dans ce texte la notion de « pôle d'équilibre du territoire ». L'amendement déposé par le gouvernement a permis de changer le nom des « *pôles ruraux d'aménagement et de coopération* » proposés par le Sénat en « *pôles d'équilibre et de coordination territoriale* » - *article 45 quinquies*.

Pour le député PS Florent Boudié, rapporteur pour avis de la commission aménagement du territoire, cette modification doit permettre aux territoires « hors métropoles » (*villes moyennes, zones périurbaines, territoires ruraux et bourgs-centre)* de s'organiser. Ces pôles permettent aux EPCI de se constituer en syndicat mixte, et de créer*« des services unifiés, des services communs, en bénéficiant d'un fonds de péréquation interne aux EPCI qui les composent* ».

Nous avons, d'un côté, des dynamiques fortes, avec des polarités urbaines, hyper urbaines, essentielles à la

dynamique nationale et, d'un autre côté, des territoires qui ne sont pas coupés des phénomènes métropolitains – il y a des frontières mouvantes, des flux de population, des flux économiques – qu'il fallait, là aussi, structurer. Cet espace peut également satisfaire tous les EPCI qui n'ont pas atteint une taille critique suffisante pour « *mener à bien des projets d'intérêt commun* ».
A voir donc, si le Sénat retient la formule et comment les élus s'approprieront ce dispositif, le cas échéant.
Télécharger le texte

URBANISME

Ordonnance sur les contentieux de l'urbanisme

Cécile Duflot a présenté, mercredi 17 juillet, en Conseil des ministres, la *première*

La FVM impliquée dans ce débat

Lors de sa rencontre avec Cécile Duflot, ministre du logement et de l'Egalité des territoires le 5 décembre dernier (voir *Ondes Moyennes* n° 630), une délégation d'élus de la Fédération des Villes Moyennes (FVM) conduite par Christian Pierret, avait fait état des graves difficultés posées par les contentieux abusifs en matière d'urbanisme et les conséquences pour les projets mis en place dans les villes moyennes et leurs intercommunalités. A cette occasion, la ministre avait confirmé l'arrivée de mesures en 2013 afin de réduire à néant toute démarche visant à retarder des projets de construction de logements sociaux. Entre décembre 2012 et avril 2013, la Fédération des Villes Moyennes s'est associée à une démarche constructive et commune avec les professionnels de l'habitat et les élus locaux (AMF, FVM, Fédération des promoteurs immobiliers, Conseil supérieur du Notariat, Fédération des EPL, Fédération Française du Bâtiment, Syndicat National des Aménageurs Lotisseurs, Union des maisons françaises, Union des Architectes, Union Sociale pour l'habitat) pour établir des *propositions opérationnelles*. Bon nombre de celles-ci ont été reprises par le *rapport de Daniel Labetoulle*, remis à la ministre, afin de préparer l'ordonnance qui va compléter le *projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR)* . Un grand nombre de mesures proposes par ce collectif a fortement alimenté les orientations de la présente ordonnance.

Impacts économiques importants

Selon le rapport Labetoulle, les recours pendants devant les juridictions concernent environ 25 000 à 30 000 logements. L'impact économique serait considérable dans les faits, car près de 15 000 emplois seraient concernés. Aujourd'hui, de nombreux contentieux abusifs, voire à caractère mafieux, sont déposés chaque année devant les tribunaux administratifs contre des permis de construire, dans l'unique but de monnayer le retrait du recours. La somme peut alors atteindre des montants très importants : plusieurs dizaines, voire centaines de milliers d'euros en fonction des enjeux du projet et de la « gourmandise » du demandeur. Selon le ministère, les conséquences sociales et économiques de ces recours malveillants sont importantes. Les opérations de promotion sont mises en péril, les délais d'instruction aidant les requérants à faire pression sur les promoteurs. Ceux-ci sont contraints de provisionner dans leurs bilans les conséquences financières des délais induits par ces procédures, avec le risque de voir certaines opérations abandonnées par les investisseurs potentiels et de paralyser les montages financiers.

Les mesures prises

L'ordonnance, adoptée par le Conseil des ministres vise à permettre notamment de :
1 - limiter les recours infondés contre les autorisations d'urbanisme qui engorgent les tribunaux. L'ordonnance encadre dans le temps et dans l'espace l'intérêt à agir des personnes physiques ou morales ;
2 - dissuader les recours malveillants : l'ordonnance permet au juge de condamner l'auteur d'un recours malveillant à allouer des dommages et intérêts au bénéficiaire du permis de construire, si ce dernier a subi un préjudice excessif ; à noter que les associations de protection de l'environnement, bénéficient, compte tenu de l'objectif qu'elles poursuivent, d'un régime de protection particulier fondé sur la présomption que leurs recours obéissent, par principe, à un motif d'intérêt général ;
3 - faire la transparence sur les transactions qui aboutissent à un désistement du requérant, et qui devront désormais faire l'objet d'une déclaration auprès de l'administration des impôts, afin de dissuader les chantages pouvant être exercés par un requérant de mauvaise foi, tout en préservant la possibilité d'une transaction lorsque celle-ci est légitime.
4 - fluidifier le traitement des contentieux : l'ordonnance rend possible la régularisation du permis de construire en cours d'instance, le pétitionnaire pourra ainsi apporter les modifications nécessaires pour assurer la légalité de l'autorisation d'urbanisme, sans reprendre la procédure dans son ensemble. *Pour en savoir davantage :*
- *Propositions communes* (Elus et professionnels)
- *Rapport au président de la République*
- *Rapport Labetoulle* complet
- Texte complet de l'*ordonnance*
- Texte du *projet de loi ALUR*

ECONOMIE

Modernisation de l'action publique : les décisions du 17 juillet

Un troisième Comité interministériel pour la Modernisation de l'Action Publique (CiMAP) s'est tenu le 17 juillet dernier à Matignon. L'ambition du Gouvernement est de " *redresser le pays, de restaurer la confiance et de porter un nouveau modèle fondé sur des services publics efficaces, adaptés, et moteurs pour notre compétitivité* ". Les services de l'État, mais aussi les collectivités territoriales et les partenaires sociaux sont mobilisés autour de cette Modernisation de l'Action Publique (plus d'infos sur *www.modernisation.gouv.fr*).

L'amélioration de l'efficacité des politiques et des services, la maîtrise des dépenses publiques, et le renforcement de la compétitivité de l'économie, sont les trois principaux objectifs attachés à cette MAP. 40 décisions ont été prises lors du CiMAP du 17 juillet 2013, qui a également assuré le suivi des conclusions des deux premiers comités interministériels. *Ondes Moyennes* revient sur les éléments les plus importants.

Réformes structurelles

Les interventions économiques de l'État sont recentrées autour de quatre priorités : innovation, industrie, investissement et international. Les aides aux entreprises (1,1 milliard d'euros en 2014) vont être ainsi rationalisées, en tenant compte de celles que les collectivités locales vont effectuer au niveau de leurs propres dispositifs. Afin de mieux encourager l'investissement productif, les dispositifs d'incitation fiscale pour les petites et moyennes entreprises seront maintenus.

Une grande réforme de la **formation professionnelle** est lancée pour permettre notamment, après négociation entre les partenaires sociaux et en concertation avec les régions, de concevoir davantage la politique de formation des demandeurs d'emplois, dans une logique de parcours individualisé.

La politique de **formation en alternance** sera également rénovée. Et à l'automne, une réforme de la taxe d'apprentissage sera engagée. Les dispositifs d'aide de l'État aux employeurs d'apprentis (2,8 milliards d'euros) seront partiellement revus.

Parmi les mesures importantes prises lors du CiMAP du 17 juillet, figurent également l'annonce de la réforme de la gouvernance territoriale de la politique d'accueil de la **petite enfance** et de soutien à la parentalité. Un renforcement de la coopération entre l'ensemble des acteurs locaux est prévu avec l'élaboration concertée d'un schéma territorial des services aux familles. Les financements bonifiés prévus dans la convention d'objectifs et de gestion entre l'État et la CNAF seront orientés en cohérence avec ces schémas.

Simplification de l'action publique

De nombreuses mesures entourant la rationalisation de la gestion publique, les procédures administratives, et la présence des services publics, ont été également arrêtées.

À titre d'exemple, la réduction de la taille et de la fréquence d'émission des circulaires, l'intensification de l'ouverture des données publiques, ou bien le renversement d'un vieux principe du droit administratif portant sur l'absence de réponse de l'administration. Désormais le principe sera que le silence de l'administration vaut acceptation.

Un projet de loi d'habilitation de **simplification de la vie des entreprises** réunira un panel de mesures à adopter d'ici la fin de l'année : simplification du régime de création d'entreprises, réduction du coût d'immatriculation au RCS, seuils déclenchant l'intervention d'un commissaire aux comptes, formalités et garanties financières lors des réponses à un marché public…

Les **droits du logement, de l'environnement et du patrimoine** devraient aussi être **modernisés et simplifiés** (référent unique au niveau départemental, simplification de la mise en œuvre du régime des études d'impact, chantier « permis environnemental unique »…), avec plusieurs projets de texte à la clef, notamment un projet de loi « patrimoine » en 2014, dans lequel seront substituées trois catégories d'espaces protégés (villes historiques, sites classés et abords) aux dix d'aujourd'hui.

ECONOMIE

Évolution des services publics : les messages des villes moyennes

Dans le cadre de la mission confiée par Cécile Duflot, ministre de l'Egalité des territoires et du logement, à Carole Delga, députée (PS) de la Haute-Garonne, et Pierre Morel-A-l'Huissier, député (UMP) de la Lozère, la FVM a été entendue le 16 juillet dernier.

Bruno Bourg-Broc, maire de Châlons-en-Champagne, et président d'honneur de la FVM, représentait la Fédération.

Cette mission a pour objet d'identifier les dispositifs renforçant l'accessibilité et la qualité des services à la population, particulièrement dans les territoires peu denses et/ou fragiles.

Cette démarche les conduira à formuler fin juillet toutes recommandations visant à favoriser un développement local respectueux des spécificités de chaque territoire.

En matière de services aux publics, la FVM a eu depuis 2006 et le lancement de la RGPP – NDLR maintenant appelée Modernisation de l'action publique - un discours constant : avant de s'attaquer à une réforme sous un aspect mécanique et comptable, il est vital de s'interroger sur les missions réelles que l'on veut donner à chacune des administrations déconcentrées.

Bilan du passé

Vis-à-vis des réformes récentes (cartes judiciaire, militaire,…), plusieurs constats ont été effectués par Bruno Bourg-Broc :

- la réduction des effectifs de l'administration territoriale de l'État est déjà visible sur le terrain, particulièrement

concentrée dans les villes moyennes ;
- la centralisation du contrôle de légalité en préfecture et le recentrage sur les actes dits prioritaires peut s'avérer plus opérant en matière d'urbanisme, mais le contrôle de légalité ignore, en l'absence d'expertise juridique, les risques liés aux finances locales, à l'environnement, aux procédures liées aux partenariats publics-privés… ;
- dans le cadre des procédures de ZAC, de dossiers loi sur l'eau, zones humides, des villes peuvent ressentir un contrôle très pointilleux sur les dossiers d'élaboration. Beaucoup d'élus craignent en fin de compte la « toute puissance » des DREAL ;
- le contrôle et remarques budgétaires sont relativement inopérants, en dehors du respect de l'inscription des dépenses obligatoires ;
- le développement de la fonction conseil dans l'administration déconcentrée reste en général trop limité et trop cloisonné.

Des attentes, des interrogations

Lors de cette audition, Bruno Bourg-Broc a rappelé que les villes moyennes étaient relativement actives en matière d'animation des réseaux de services aux publics (mise à disposition de points d'informations, maison de justice et du droit, centres informations jeunesse, PIMMS). *« Les villes moyennes tendent à mutualiser de plus en plus dans les faits, les points d'accès à de nombreux services ».*

Le maire de Châlons-en-Champagne a surtout insisté sur l'importance de la présence d'une administration déconcentrée, de proximité. Celle-ci reste nécessaire pour conserver une connaissance fine et un lien avec les territoires. Il est indispensable que l'État délaisse une approche trop souvent dogmatique et apparemment comptable (cf. expérience douloureuse de la réforme de la carte judiciaire).

Enfin, dans l'animation de certaines politiques, le maire de Châlons-en-Champagne estime qu'il est urgent de prendre en compte des critères objectifs de densité, les caractéristiques géographiques, sociales des territoires. En matière de sécurité, la FVM déplore par exemple que la mise en place des Zones de Sécurité Prioritaires ne soit pas plus objective. Les mêmes craintes existent aussi vis-à-vis des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Cela créé un sentiment d'injustice dans les villes moyennes, qui perdent en proportion plus d'effectifs publics qu'au niveau national.

EMPLOI-FORMATION

Création du Conseil national éducation économie

Un décret n° 2013-539 du 25 juin, publié au Journal officiel du 27 juin 2013, a créé pour cinq ans un Conseil national éducation économie placé auprès du ministre de l'Éducation. Son rôle est d'éclairer les décisions du ministre en matière de création, de rénovation et de suppression des diplômes généraux, technologiques et professionnels ainsi que d'organisation des voies de formation y conduisant.

Composition

Le Conseil national éducation économie sera composé de 26 membres nommés par le ministre de l'Éducation nationale qui en désignera également le président.

Ce Conseil comprendra :
- 5 représentants des employeurs ;
- 5 représentants des salariés (proposés par les organisations syndicales les plus représentatives) ;
- 5 chefs d'entreprise ;
- 5 représentants des personnels enseignants du second degré (un représentant est proposé par chacun des 5 principaux syndicats de personnel enseignant du second degré) ;
- 4 membres de droit : le directeur général de l'enseignement scolaire ; le directeur général pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle ; le directeur général du commerce, de l'industrie et des services ; le délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle ;
- 2 présidents de conseils régionaux.

Le Conseil national éducation économie se réunira au moins deux fois par an sur convocation de son président. Il pourra inviter des experts à participer à ses travaux ainsi que des représentants des observatoires régionaux emploi-formation, des observatoires des branches professionnelles, de pôle emploi, du centre d'études et de recherches sur les qualifications et de l'inspection générale de l'éducation nationale.

Compétences

Le Conseil est chargé d'animer une réflexion prospective sur l'articulation entre le système éducatif et les besoins du monde économique et un dialogue permanent entre leurs représentants sur toute question relative à la relation entre l'éducation, l'économie et l'emploi.

Le Conseil national éducation économie arrêtera annuellement son programme de travail.

Pour l'enseignement scolaire, il proposera au ministre de l'Éducation nationale des mesures propres à améliorer la relation entre la formation, la qualification et l'emploi pour favoriser l'insertion professionnelle des jeunes et la relation entre l'éducation, l'économie et l'emploi pour répondre aux enjeux de compétitivité de l'économie. Pour ce faire :

1- Il examinera les questions transversales relatives aux compétences et aux connaissances attendues par les milieux professionnels à chaque niveau de qualification, compte tenu des évolutions technologiques, économiques et sociales. À ce titre, il examinera en particulier les compétences favorables à l'innovation et à l'esprit d'initiative ;

2- Il examinera les questions relatives à l'orientation et à l'insertion professionnelle des jeunes ;

3- Il disposera des études concernant l'éducation, l'économie et l'emploi commandées par le ministère de l'Éducation, par d'autres départements ministériels, par les conseils régionaux, par des branches professionnelles ou par les partenaires sociaux. Il pourra être saisi par le ministre de toute question relevant de sa compétence.

Le Conseil national éducation économie fait partie du réseau d'organismes animé par le Commissariat général à la stratégie et à la prospective. Son secrétariat sera assuré par la direction générale de l'enseignement scolaire.

Parution de la loi au JO

Suite à son adoption définitive par les sénateurs le 3 juillet, puis par les députés le 9 juillet dernier, la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche vient d'être publiée au journal officiel du 23 juillet 2013 (page 12235).
Les adhérents de la FVM recevront très prochainement une note précisant, thématique par thématique, les évolutions apportées par la loi.

AGENDA

Mercredi 25 septembre - Paris
Conseil d'administration de la FVM
Mercredi 25 septembre - Paris
Colloque : la cathédrale dans la ville
Mercredi 16 octobre - Paris
5è rendez-vous de l'intelligence locale
Jeudi 14 novembre - Paris
Colloque sur les rythmes scolaires, en partenariat avec la Gazette des communes

Toute l'équipe
et vous donne rendez-vo

Edité par Villes de France
94 rue de Sèvres - 75007 Paris
Tél. : 01 45 44 99 61
http://www.villesdefrance.fr
© O.U. © Fotolia

Directeur de la publication
Gil Avérous
Directeur délégué
Jean-François Debat

Rédacteur en chef
Guillaume Ségala
Rédaction
Armand Pinoteau, Margaux Beau, Arthur Urban, Anaëlle Chouillard
Secrétariat
Anissa Ghaidi