

Mercredi 18 Mars 2015 - n°33

**Economie** - Il est encore temps de débattre  
**Réforme territoriale** - Qu'attendent les villes de l'Etat ?  
**Economie** - Le CFL valide le remaniement du Fonds de soutien "emprunts toxiques"  
**Economie** - Le projet de loi Biodiversité en débat à l'Assemblée nationale

**Tourisme** - Un Comité interministériel consacré aux ruralités

**Economie** - Nouveaux rythmes scolaires : 250 millions d'euros pour les communes

**Economie** - Concours photo : La Cathédrale "objet" urbain ?

## ECONOMIE



### Il est encore temps de débattre

Au lendemain du vote par les députés de l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel <sup>(1)</sup>, le Conseil d'Administration de Villes de France réagit et vous invite à débattre.

Une direction nouvelle vient d'être dessinée par les députés, dans le cadre du débat sur la réforme territoriale (loi NOTRe) : en décidant d'agrandir encore les EPCI, de renforcer à nouveau leurs compétences, et désormais d'élire les conseillers communautaires au suffrage universel, les députés souhaitent faire de l'intercommunalité l'échelon d'avenir de l'organisation territoriale locale.

Réunis en Conseil d'administration le 10 mars 2015, les élus de Villes de France ont voulu réagir à cette orientation nouvelle prise par l'Assemblée nationale. Cette orientation indique en effet un changement de nature de l'intercommunalité et soulève une question de fond sur l'organisation du bloc local.

Villes de France a donc décidé de se saisir de la question et propose d'en débattre le 7 avril prochain, à l'occasion des 7èmes Rendez-vous de l'intelligence locale qui se tiendront à Paris, au siège de la Banque Postale, de 14h à 17h30.

[Télécharger le programme et inscription](#)

(1) Selon des modalités qui restent à préciser

## RÉFORME TERRITORIALE



### Qu'attendent les villes de l'Etat ?

Le 4 mars dernier, le Conseil d'Etat s'est intéressé aux relations entre l'Etat et les pouvoirs locaux, dans le cadre de son cycle de conférence intitulé « Où va l'Etat ? ». Caroline Cayeux, sénateur-maire de Beauvais, présidente de l'agglomération du Beauvaisis et présidente de *Villes de France* était invitée à y porter la voix des collectivités locales, aux côtés de Jean-Pierre Duport, préfet honoraire et de Danièle Lajouard, Inspectrice générale des finances. Henri Plagnol, conseiller d'Etat, ancien ministre et ancien élu local, était chargé de modérer les débats.

L'objectif de la rencontre était de comprendre ce que les collectivités locales attendent de l'Etat, dans un contexte où l'action publique locale fait l'objet de sérieuses réorganisations (renforcement de l'intercommunalité, élargissement des régions, fusions de communes, éventuelle suppression des départements).

Face à ces vastes changements, Henri Plagnol a souhaité inscrire la réflexion dans une perspective historique. Il a rappelé que la France a longtemps figuré parmi les pays les plus jacobins et centralisés d'Europe. Certes, l'Etat a conduit une grande politique de modernisation des territoires autour du préfet, et les communes et départements créés après la Révolution « *ont admirablement résisté au temps* ». Cependant, la singularité du modèle français demeure, en témoignent la coexistence d'échelons déconcentrés et décentralisés d'une part, et le principe inédit de « *libre administration des collectivités territoriales de la République* », d'autre part.

La difficulté actuelle réside moins, selon Henri Plagnol, dans la singularité de ce modèle, que dans sa complexification : la montée en puissance de la fonction publique territoriale, la croissance des effectifs et des dépenses des collectivités, du contrôle de légalité, l'énergie nécessaire pour mener à bien un projet, pour « *jongler entre les échelons* » ont fait entrer le paysage local dans un modèle « *inflationniste, qui menace l'action publique de dilution* ».

De nombreuses questions se posent alors : faut-il supprimer la clause de compétence générale pour éviter les doublons ? Que penser du binôme métropole / régions ? Peut-on repenser les dotations aux collectivités, et avec elles les modes de péréquation, sans remettre en cause le principe constitutionnel de libre administration ?

**Un « manque d'Etat »**

C'est dans ce contexte que Caroline Cayeux était invitée à s'exprimer, comme représentante du bloc local. La

Présidente de *Villes de France* a répondu à la critique faite aux élus, qui ne sauraient pas bien ce qu'ils veulent, partagés entre un « besoin d'Etat » par moment, et un « trop d'Etat » à d'autres. Caroline Cayeux a expliqué que la réalité se situait entre ces deux vérités.

**D'un côté, les collectivités souffrent d'un manque d'Etat :** la présence de l'Etat, dans son rôle de soutien, de conseil et d'assistance recule. Par exemple, les services de l'Etat ont abandonné l'instruction des permis de construire, obligeant les EPCI à reprendre la compétence. Les élus locaux se heurtent à la recentralisation à l'échelle régionale des politiques publiques déconcentrées (DRJSCS, DIRECCTE, DRAC, DREAL), que la création de grandes régions devrait accentuer. Enfin, beaucoup d'élus estiment que les conséquences des réformes des cartes judiciaire, sanitaire, militaire pour les villes, sont souvent sous-estimées, et que l'Etat montre trop peu d'égards pour l'avenir de ces territoires et leurs habitants (cf. l'impact économique et social des fermetures de services administratifs dans les villes de Douai, Dieuze, Cambrai, Valenciennes). Surtout, Caroline Cayeux a déploré le manque de vision stratégique de l'Etat en matière d'aménagement du territoire.

Il apparaît restrictif de mobiliser tous les efforts sur seulement 14 métropoles, en y concentrant toutes les fonctions régaliennes (police, justice, santé, universités) et fonctions administratives, et en présupposant que les autres territoires bénéficieront naturellement des retombées de leur croissance. Cette logique géographique étroite néglige les communes rurales et périurbaines, et sous-estime les risques sociaux et environnementaux associés à la concentration (congestion, pollution).

**Mais parfois « trop d'Etat »**

**Sur d'autres points, l'Etat est souvent jugé « trop présent », a rappelé Caroline Cayeux. Ce « trop d'Etat » annihile l'initiative locale et pèse sur les finances publiques.** Il se manifeste à travers l'empilement cumulatif des normes applicables aux collectivités (accessibilité, amiante...), les contrôles excessivement rigoureux (dans le domaine de l'environnement et de l'urbanisme, à l'image du contrôle des schémas de cohérence territoriale), la multiplication des schémas et diagnostics qui doivent sans cesse être actualisés et la disproportion des procédures (par exemple pour monter un projet d'aménagement : révision du PLU, loi sur l'eau, archéologie préventive, permis d'aménager ou procédure de ZAC...). En outre, Caroline Cayeux s'est fait l'écho de nombreux maires qui déplorent une **instruction cloisonnée de tous ces dossiers**, réalisée par différents services de l'Etat (DREAL, DRAC, DDTM, ONEMA) la plupart du temps sans concertation voire sans discernement. A ce titre, la Présidente de *Villes de France* a suggéré que l'instruction des demandes d'autorisation administrative se fasse en mode « projet », selon une approche globale et pluridisciplinaire, afin de tenir compte de tous les enjeux du projet y compris économiques.

Caroline Cayeux a également dénoncé les transferts de compétences déguisés et non compensés de l'Etat aux collectivités (cf. les rythmes scolaires tout dernièrement), encore plus insurmontables en période de baisse brutale des dotations aux collectivités. Celle-ci a insisté sur le fait qu'il s'agit d'une réduction en valeur pour les collectivités locales, alors que les « efforts » des autres organismes publics (de sécurité sociale et de certaines dépenses de l'Etat) relèvent d'un ralentissement de la hausse des dépenses, et non d'une baisse effective. La brutalité de cette baisse des dotations ne permettra plus aux communes et aux communautés d'assurer leur **rôle d'investisseur** au service du pays, avec l'effet que l'on connaît sur l'activité et l'emploi local.

Pour conclure, Caroline Cayeux a appelé de ses vœux :

- un renforcement de l'Etat dans ses **compétences régaliennes** (santé, université, police, justice)
- un retour de **l'Etat stratège et aménageur**, qui sortirait d'une vision exclusivement guidée par la logique comptable, hyper concentratrice, et parfois bureaucratique.
- un Etat qui affiche sa **confiance dans le travail des élus locaux** - et réciproquement.

Retrouvez *l'intégralité de ces débats*, et en particulier les réponses des autres intervenants à Caroline Cayeux sur les points qu'elle a soulevés.

## ECONOMIE

### Le CFL valide le remaniement du Fonds de soutien "emprunts toxiques"



Lors d'une séance qui s'est tenue ce mardi 17 mars, les membres du Comité des Finances Locales (CFL) ont acté les conditions de répartition du Fonds de péréquation DMTO des départements, et validé plusieurs projets de textes réglementaires intéressant les collectivités locales.

Parmi ceux-ci un projet de texte relatif à l'indemnisation des collectivités touchées par des événements climatiques un projet concernant les prélèvements sur le produit des jeux dans les casinos (qui aboutit à l'allègement des prélèvements dans une grande majorité d'établissements), et un projet définissant les conditions d'aide publique aux « maires bâtisseurs » (qui réalisent des logements en zones A, Abis et B1 au sens "Pinel").

Il est à noter que les membres du CFL n'ont pas voulu donner leur accord sur un projet de décret relatif à la taxe de séjour, et ont renvoyé à une séance ultérieure l'examen de ces dispositions, soutenues par le ministère des Affaires étrangères et du Tourisme.

#### Fonds de soutien emprunts toxiques

Un projet de décret modifiant le décret n° 2014-444 du 29 avril 2014 sur le fonds de soutien emprunts toxiques a ainsi reçu l'approbation du Comité. Ce texte vise à sécuriser et étendre la doctrine d'emploi du fonds, et à répondre à la hausse du franc suisse.

Les modifications apportées au texte initial ont notamment pour but de :

- limiter, de manière plus stricte que ce qu'autorise la loi bancaire, les possibilités de refinancement des emprunts à risque, en subordonnant l'aide du fonds au choix d'un refinancement sous forme de prêt à taux fixe ou variable simple;
- autoriser la mise en œuvre de barèmes différenciés pour les différentes catégories de collectivités locales, et selon

le niveau de risque de chaque prêt.

Par ailleurs, ont été introduites plusieurs modifications portant sur les délais de procédure ou de mise en œuvre des critères d'appréciation retenus pour le calcul des aides. Le délai offert aux collectivités locales ou établissements pour donner leur réponse à une décision d'attribution d'aide par le Fonds est ainsi porté de un à trois mois.

En ce qui concerne les répercussions de la Banque nationale helvétique de laisser le franc s'apprécier – hausse des échéances d'intérêt 2015 et potentielles hausse des indemnités de remboursement anticipé, sur un encours estimé à 1,7 milliard d'euros – les dispositions approuvées prévoient un doublement à 3 milliards d'euros des capacités d'intervention du fonds. Un rehaussement du plafond légal de 45% du taux de prise en charge est également prévu. Ces dispositions nécessiteront des ajustements d'ordre législatif et / ou réglementaires que ce projet anticipe.

**NB : initialement prévue avant la première quinzaine de mars, le DGCL a précisé que la notification de la DGF 2015 interviendrait finalement début avril.**

## ECONOMIE



### Le projet de loi Biodiversité en débat à l'Assemblée nationale

Depuis le 16 mars jusqu'au 24 mars 2015, se poursuit la discussion en séance publique du projet de loi relatif à la biodiversité. Enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale, il y a près d'une année, le texte doit définir les modalités de la protection d'une faune et d'une flore nationale, à la suite de la loi de juillet 1976 sur la nature ainsi que de la loi de protection et de valorisation des paysages de janvier 1993. Il doit aussi traduire, dans la loi française, le protocole international de Nagoya encadrant l'exploitation de ressources génétiques

naturelles.

#### **Création de l'Agence française pour la biodiversité**

Ce projet de loi de plus de soixante-dix articles prévoit la définition de la biodiversité (titre 1), la gouvernance et la création d'une Agence spécifique (titres 2 et 3), la traduction du protocole de Nagoya sur le partage des ressources génétiques (titre 4), la conception de nouveaux outils contractuels (titre 5), et, enfin, la protection des paysages (titre 6). Comme le Président de la République l'avait annoncé le 14 septembre 2012 en ouverture de la première conférence environnementale, le projet de loi propose surtout la **création de la future Agence française pour la biodiversité. Issue du rapprochement** d'opérateurs existants - dont l'office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA)- , et forte de 1200 agents répartis sur l'ensemble du territoire, l'agence a pour vocation d'appuyer les services de l'Etat dans la gestion des espaces naturels, la police de l'eau et l'action internationale. Sur le modèle de l'Ademe dans les secteurs de l'énergie et les déchets, l'Agence de la biodiversité devra œuvrer pour une meilleure préservation des espaces naturels, de leur faune et de leur flore, et d'une action plus concertée des services de l'Etat. Elle aura aussi pour objet de « *fournir aux acteurs locaux les données et l'expertise dont ils ont besoin* » et de soutenir financièrement « *des projets de restauration des milieux en tant qu'opérateur des programmes d'investissement d'avenir* ». Selon le Gouvernement, elle disposera d'une enveloppe de 60 millions d'euros, tirés des investissements d'avenir pour des projets centrés autour de l'eau et de la biodiversité, s'ajoutant aux 225 millions de crédits de fonctionnement.

#### **Une inquiétude sur le dimensionnement**

Au cours de ces deux dernières années, *Villes de France* a été associée à la concertation préalable du ministère, notamment dans le cadre du Comité de la Stratégie nationale de la Biodiversité (Comité SNB) et du Comité national de l'eau (CNE). Dès février 2013, les associations d'élus locaux, dont *Villes de France* (alors FVM), s'étaient collectivement exprimées sur le juste dimensionnement de cette future agence, en faisant état de leurs inquiétudes sur cette nouvelle structure censée « *aider les collectivités locales, les entreprises et les associations à mieux prendre en compte les espèces végétales et animales* ».

Les associations nationales d'élus locaux demandaient en particulier que la future agence soit un outil totalement dédié « *à l'ensemble des collectivités, urbains ou ruraux, métropolitains ou ultramarins* », et ne soit pas « *qu'une agence d'affichage et de communication* ». Pour les associations d'élus, elle doit être « *dotée de moyens financiers propres, à la hauteur de ses ambitions et avoir le souci de participer au développement économique de nos territoires* ». Au cours des débats parlementaires, il faut préciser que les parlementaires ont confirmé que l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) et l'Office national des forêts (ONF) ne seront pas inclus dans cette nouvelle agence.

#### **Autres mesures concernant les collectivités**

On doit noter, dans le projet de loi, un élargissement à la biodiversité des zones soumises à contraintes environnementales, instaurées par l'autorité administrative lorsque l'évolution des habitats d'une espèce protégée est de nature à compromettre la conservation de d'une autre espèce.

Un « *principe de solidarité écologique* » est introduit dans le code de l'environnement pour les dégâts causés à la biodiversité lors de projets d'aménagement, comme la création des espaces de continuités écologiques. Concernant la gouvernance de la protection de la biodiversité, un Comité national de la biodiversité est fondé par le projet de loi, et les actuels « *comités régionaux trames verte et bleue* » deviendront des « *comités régionaux de la biodiversité* ». Un décret prévoira ses modalités de composition de ce Comité national de la Biodiversité (CNB), notamment sous forme de « *collèges représentatifs des différents acteurs et son fonctionnement prévu sur la base d'une assemblée plénière et de commissions permanentes spécialisées traitant de thématiques comme la trame verte et bleue ou la chasse* ». Ce comité aura vocation à éclairer la décision publique en matière de biodiversité sur des aspects sociétaux. Dans le chapitre sur la gouvernance de la biodiversité, il a été ajouté une possibilité d'auto-saisine du Comité national de la biodiversité et du Conseil national de la protection de la nature, via un amendement du gouvernement lors de la première journée d'examen en séance publique. Il est aussi prévu de rendre les stratégies régionales pour la biodiversité obligatoires dans toutes les régions. Un renforcement des capacités d'action des parcs

naturels régionaux a été programmé, avec un allongement visé de douze à quinze ans de la durée de classement, et la possibilité de proroger pour ceux déjà classés.

Le dossier législatif : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/biodiversite.asp>

## TOURISME



### Un Comité interministériel consacré aux ruralités

Manuel Valls a présidé, vendredi 13 mars à Laon (Aisne), un Comité interministériel consacré aux ruralités. Une nouvelle preuve qu'il existerait en France, pour les pouvoirs publics, uniquement des métropoles et des territoires ruraux...

Issues des Assises des ruralités, une cinquantaine de mesures - dont certaines déjà en œuvre - y ont été précisées pour replacer les campagnes au cœur du projet pour la France et lutter contre le sentiment d'abandon que peuvent ressentir leurs habitants. Depuis 50 ans, les espaces de faible densité, qui étaient ceux de la France rurale de l'après-guerre, se sont largement transformés. Les Français ne sont plus que 5 % à habiter des communes en dehors de l'influence des villes. Ces nouvelles ruralités sont pour le Premier ministre « *autant de territoires d'avenir. Un avenir auquel l'État, les services publics doivent contribuer pleinement* ». « *Les ruralités, avec toute la diversité des paysages, des métiers, des traditions, sont autant de chances pour la France* ».

#### **Égalité et accessibilité aux services publics**

Pour le Gouvernement, l'égal accès de tous aux services publics passe en premier lieu par la lutte contre les déserts médicaux. Le Premier ministre a annoncé la création, en 2015, de 200 maisons de santé supplémentaires implantées dans des communes faisant partie du réseau de bourgs-centres (à l'heure actuelle 600 maisons de santé regroupent déjà en un seul endroit plusieurs disciplines médicales). Le financement de l'investissement de ces maisons pluridisciplinaires de santé sera une priorité d'utilisation des crédits de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), augmentés de 200 millions d'euros en 2015. Afin d'encourager et de faciliter l'installation des jeunes médecins, le nombre de contrats d'engagement de service public (CESP) sera doublé (versement d'une bourse en contrepartie de l'engagement à s'installer dans un "désert médical"). L'accès aux soins urgents en moins de 30 minutes devrait aussi devenir une réalité en 2015 pour 1 million de personnes en plus, grâce au développement des médecins correspondants du SAMU.

Pour inscrire dans la durée la présence des écoles primaires en milieu rural, des conventions pluriannuelles seront également conclues avec les élus locaux. Le soutien au développement de l'accès au numérique pour les écoles et les établissements des territoires ruraux sera amplifié.

#### **Disparition des zones blanches**

L'accès au numérique est un autre impératif pour l'attractivité : « *la fracture territoriale, c'est aussi la fracture numérique* ». Manuel Valls a rappelé les mesures du plan Très Haut Débit, déjà en cours de déploiement. Ce plan représente un investissement de 3,3 milliards d'euros de l'État et concerne déjà 86 départements, dont 4 départements d'outre-mer. Le Premier ministre a précisé que le programme national de résorption des zones blanches (2G) est pratiquement achevé, avec 75 communes à traiter sur les 3 310 communes de ce plan. L'ensemble des communes de France sera ainsi couvert d'ici à la fin de l'année 2016, en 2G mais aussi en 3G.

#### **Mise en réseau**

Le Gouvernement a enfin évoqué la nouvelle génération de contrats de Plan État-région, avec l'objectif d'investir dans les régions. Pour le Premier ministre, « *ces contrats de Plan doivent garantir le développement de tous les territoires. C'est l'objectif de leur volet territorial qui réunit près de 2 milliards d'euros de crédits de l'État et des régions* ».

Les bourgs-centres, « *localités à mi-chemin entre le village et la ville* », sont appelés à jouer un rôle essentiel dans les territoires ruraux. Leur revitalisation (commerces, artisanat, habitat, tourisme) sera par conséquent un axe majeur de la politique d'aménagement du territoire. Des contrats « ville-campagne » seront expérimentés entre des communes et des intercommunalités volontaires :

- Métropole de Lyon et Aurillac ;
- Métropole de Brest et Centre-ouest Bretagne ;
- Métropole de Toulouse et Massif des Pyrénées ;
- Communauté urbaine de Le Creusot – Montceau les Mines et PNR du Morvan.

Une extension de ces contrats à d'autres territoires volontaires sera ensuite proposée fin 2016.

## ECONOMIE



### Nouveaux rythmes scolaires : 250 millions d'euros pour les communes

Le ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche a assuré le paiement du solde du fonds national de soutien à l'organisation des activités périscolaires, pour l'année scolaire 2014-2015. Cette somme d'un montant de 250 millions d'Euros (M€) est versée à plus de 22 500 communes et viendra compléter les 125 M€ déjà attribués à titre d'acompte à l'automne 2014.

Le fonds de soutien de l'État aux communes a été pérennisé à hauteur de 400 M€ par an. A partir de l'année scolaire 2015-2016, il sera versé aux communes ou EPCI – pour les écoles maternelles et élémentaires publiques ou privées sous contrat ayant mis en œuvre la réforme – qui auront construit un projet éducatif territorial sur leur territoire.

**Mercredi 18 mars - Paris**

Rencontre du collectif sur l'avenir des capitales régionales avec le Préfet Jean-Luc Nevache, coordonnateur national de la réforme des services déconcentrés de l'Etat

**Mardi 24 mars - Paris**

Audition des Villes de France par Philippe Duron sur les T.E.T

**Mercredi 25 mars - Paris**

Audition de Villes de France par M. Germain et Mme Pirès-Beaune sur la réforme de la DGF

**Mardi 31 mars - Paris**

Réunion technique du groupe de travail sur l'avenir des capitales régionales

**Mardi 7 avril - Paris**

Rendez-vous de l'intelligence locale - Intercommunalités : Réformons la réforme !

**Mercredi 8 avril - Paris**

Assises Enseignement supérieur et Territoires (partenariat AVUF)

**Vendredi 12 juin - Paris**

Réunion Enseignement supérieur

**Jeudi 1er et vendredi 2 octobre - Bourg-en-Bresse**

Congrès de Villes de France

**ECONOMIE**



**Concours photo : La Cathédrale "objet" urbain ?**

**Concours photo**

**La Cathédrale, « objet » urbain ?**

**Jury présidé par :**  
Jean-Luc Monterosso, *Fondateur et Président de la Maison européenne de la Photographie*

Et composé de :

- Brigitte Patient, *journaliste, présentatrice de l'émission « Regardez voir »*
- Jean-Christophe Ballot, *photographe*
- Christian Pierret, *ancien ministre, Président d'honneur de Villes de France*
- Michel Cantal-Dupart, *urbaniste-architecte, professeur émérite au CNAM*

**Envoyez vos photos**  
Villes de France  
94, rue de Sèvres - 75 007 Paris  
Jusqu'au 27 mars 2015

1<sup>er</sup> prix : 500€  
2<sup>ème</sup> prix : 300€  
3<sup>ème</sup> prix : 200€

Modalités de participation  
<http://www.villes-cathedrales.fr/concours-photos>

**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 Avérours  
**Directeur délégué**  
Jean-François Debat

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