

Les principaux dossiers qui attendent les maires à la rentrée

Décentralisation, transition écologique, ruralité, plan de relance, fiscalité locale, santé, contrats de plan 2021-2027..., *Maires de France* fait le point sur les multiples chantiers de cette rentrée pour les exécutifs locaux.

La tonalité de la rentrée de septembre est étroitement dépendante de la situation sanitaire du pays, alors que les chiffres de contaminations sont en augmentation (21 départements étaient en zone rouge fin août). Le gouvernement a demandé, le 11 août, aux préfets, d'étendre l'obligation du port du masque dans les espaces publics, en concertation avec les élus locaux. « *Le port du masque est désormais obligatoire dans tous les espaces fermés où se situent plusieurs personnes* », a indiqué le gouvernement. L'interdiction des rassemblements de plus de 5 000 personnes a été prolongée jusqu'au 30 octobre. Le ministère de l'Éducation nationale a préparé des scénarios alternatifs pour la rentrée scolaire (lire p. 15). Dans ce climat incertain, la rentrée comporte plusieurs sujets d'importance pour les collectivités.

Décentralisation : deux textes et une conférence

L'AMF, l'ADF et Régions de France, réunies au sein de Territoires Unis, ont plaidé, le 8 juillet, pour l'élaboration avec l'État d'une « *très grande loi de décentralisation* » qui donnerait « *plus de libertés locales pour plus d'efficacité* » (1). Le Sénat a présenté, le 2 juillet, « 50 propositions pour une nouvelle génération de la décentralisation ». Le gouvernement prévoit de répondre en plusieurs temps. Un projet de loi sur la simplification des expérimentations menées par les collectivités a été présenté, le 29 juillet, en Conseil des ministres. Ce texte, que le Sénat pourra examiner début octobre, soit aussitôt après le renouvellement de la moitié de ses membres, donne un nouveau cadre aux expérimentations « *pour qu'elles ouvrent la voie à une différenciation durable* ». Les collectivités pourront s'engager

dans une démarche d'expérimentation par une simple délibération alors qu'aujourd'hui une autorisation préalable du gouvernement est nécessaire, ce qui réduira les délais de procédures à deux mois. Au terme de son expérimen-

Le projet de loi « 3D » sera précédé d'une « conférence des territoires » avec les associations d'élus locaux.

tation, une initiative pourra être appliquée sur une partie seulement du territoire, sans être obligatoirement généralisée ou abandonnée pour toutes les collectivités. Une « cellule d'accompagnement » associant la DGCL et l'ANCT (lire pp. 18-19) permettra de faire le point sur les expérimentations en cours et sera un « lien res-

source » pour les collectivités. Le gouvernement est ouvert aux propositions d'expérimentations formulées par les associations d'élus.

Le projet de loi « 3D » (décentralisation, différenciation, déconcentration), sur lequel le gouvernement avait entamé une concertation dès janvier dernier et dont l'intitulé pourrait changer, « *devrait être finalisé dans sa rédaction à la rentrée* » a annoncé le 22 juillet la ministre chargée de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales. Devant les députés de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, Jacqueline Gourault a cependant indiqué qu'elle « *ne savait pas* » si l'examen parlementaire de la réforme serait terminé avant les élections départementales et régionales de mars 2021. Elle a, en tout cas, d'ores et déjà exclu une vaste « *réforme institutionnelle* » : « *Il faut inventer de nouvelles*

formes de relations entre l'État et les collectivités territoriales. Ça ne veut pas dire qu'on ne fait pas de transfert. Ça veut dire que tout n'est pas dans le transfert pur et simple de compétences. » Le projet de loi « 3D » sera précédé, « *à la rentrée* », par la tenue d'une « *conférence des territoires* » avec les associations d'élus locaux dont ni la date ni le contenu ne sont encore précisés. Le gouvernement assure qu'elle ne devrait pas ressembler pas à la conférence nationale des territoires qui s'était réunie au début du quinquennat et que Territoires Unis avait quitté en 2018.

La déconcentration semble aussi être à l'ordre du jour avec la décision annoncée par le Premier ministre d'affecter, dès le projet de loi de finances pour 2021, toutes les créations d'emplois « *au bénéfice de l'échelon départemental de l'État et plus en administration centrale* ».

Écologie : de multiples chantiers pour les collectivités

Le gouvernement a dévoilé, le 27 juillet, à l'issue du 5^e Conseil de défense écologique, les premières décisions inspirées des 146 mesures proposées par la Convention citoyenne pour le climat (CCC) et validées par le chef de l'État. Celle-ci a notamment demandé un moratoire sur les nouvelles zones commerciales en périphérie des villes, qui grignotent des terres agricoles. Barbara Pompili, ministre de la Transition écologique, a affiché l'objectif de diviser par deux le rythme de bétonisation dans la prochaine décennie. À court terme, une circulaire a été envoyée, le 24 août, aux préfets pour les appeler à redoubler de vigilance dans les dossiers de demande de délivrance d'exploitation commerciale. Un fonds de « *plusieurs centaines de millions d'euros* » sera par ailleurs créé pour réhabiliter « *des centaines d'hectares de friches*

industrielles », a-t-elle indiqué. Le gouvernement va introduire, par décret, la performance énergétique parmi les critères de la « *décence* » d'un logement à compter du 1^{er} janvier 2023. À partir du 1^{er} janvier 2022, il sera interdit d'installer des chaudières au fuel et au charbon dans des logements neufs. Il sera aussi obligatoire de remplacer les chaudières au fuel et au charbon qui sont en panne par des chaudières moins polluantes. L'État s'engage à doubler les aides à la rénovation des logements, notamment pour les ménages les plus modestes. Le chauffage extérieur sur l'espace public (terrasses chauffées) sera interdit « *à la fin de l'hiver prochain* ».

Le gouvernement devrait présenter, en novembre, un projet de loi qui sera discuté début 2021 avec d'autres mesures. Ce texte reprendra « *plus du tiers* » des mesures proposées par la Convention citoyenne pour le climat, a précisé Barbara Pompili, le 29 juillet, lors d'une première réunion d'échanges avec les citoyens et les élus locaux. D'autres propositions seront traitées sur le plan réglementaire ou dans le projet de loi de finances pour 2021. Le 14 juillet, Emmanuel Macron avait dit vouloir « *redévelopper massivement* » le secteur ferroviaire et annoncé « *un grand programme de rénovation* » énergétique, à destination des écoles et des Ehpad dans un premier temps. Plusieurs chantiers concerneront directement les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) : la lutte contre l'artificialisation des sols avec, notamment, un moratoire sur l'installation de nouveaux centres

Le 16 juillet, au Sénat, le Premier ministre, Jean Castex, a dit vouloir « *amplifier les actions en direction de la ruralité* », notamment dans le secteur économique.

Les chantiers législatifs à venir

Plusieurs textes déposés ou en cours de dépôt impacteront les collectivités locales :

- le projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique,
 - le projet de loi organique facilitant les expérimentations locales, présenté en Conseil des ministres le 29 juillet,
 - le projet de loi « 3D » (décentralisation, différenciation, déconcentration) qui devrait être présenté à l'automne,
 - le projet de loi de finances pour 2021 (incluant le plan de relance), en septembre,
 - le projet de loi « sur la lutte contre les séparatismes » qui sera présenté « *à la rentrée* ».
- Objectif : « *éviter que certains groupes ne se referment autour d'appartenances ethniques ou religieuses* »,
- le projet de loi sur la transition écologique à l'automne,
 - le projet de loi sur le grand âge et la dépendance présenté au 1^{er} semestre 2021 (les modalités de création d'un 5^e risque « *dépendance* » figureront dans le projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2021).

Crise sanitaire : une compensation jugée insuffisante par l'AMF

L'AMF évalue l'impact de la crise sanitaire sur les finances locales à « *près de 8 milliards d'euros sur trois ans, dont plus de 6 milliards d'euros sur la seule année 2020* » et demande la « *nationalisation* » de ces pertes. La loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020, adoptée fin juillet, intègre 4,5 milliards d'euros de soutien aux collectivités, dont 1,75 milliard d'euros pour les seules communes et intercommunalités via notamment une clause de sauvegarde des recettes fiscales et domaniales.

Les pertes de recettes, calculées par rapport à la moyenne des ressources entre 2017 et 2019, seront compensées. L'AMF juge cette compensation insuffisante d'autant plus qu'elle ne s'applique pas aux pertes de recettes tarifaires ni aux dépenses des collectivités liées à la crise. Par ailleurs, la loi prévoit un abondement de la dotation de soutien à l'investissement local (Dsil) d'un milliard d'euros, avec la possibilité de financer des projets en principe couverts par la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR).



commerciaux dans les zones périurbaines ; la rénovation thermique des bâtiments (notamment des écoles), vieux serpent de mer extraordinairement coûteux que le gouvernement a, semble-t-il, décidé de prendre à bras-le-corps (le plan de relance mobilisera 20 milliards d'euros sur ce chantier) ; le renforcement du plan vélo (lire pp. 40-41) ; la mise en œuvre de « *contrats de développement écologique* » dont la mise en place a été annoncée « *d'ici la fin de 2021* » dans « *tous les territoires* » par le Premier ministre, lors de sa déclaration de politique générale, le 15 juillet, à l'Assemblée nationale. Ces contrats comporteront « *des plans d'action concrets, chiffrés, mesurables : du développement des pistes cyclables à la lutte contre l'artificialisation des sols, de l'équipement des toitures photovoltaïques à la promotion du tri sélectif, de la lutte contre les gaspillages à la promotion des énergies renouvelables, du nettoyage des rivières aux économies d'eau, d'énergie et d'éclairage public* ». Les élus, les forces vives et les citoyens seront les acteurs de ces contrats territoriaux, dont l'État sera partenaire et financeur », a affirmé Jean Castex. Quels financements précis seront proposés aux collectivités pour les aider à boucler ces chantiers qui, globalement, se chiffreront en milliards d'euros ? Dans une tribune publiée le 26 juillet par *Ouest-France*, le Premier ministre s'est en tout cas fait le défenseur d'« *une écologie de terrain* » fondée sur le dialogue à l'échelon d'un territoire, qu'il oppose à une écologie « *moralisatrice, voire sectaire* ».

Ruralité : contractualisation, ZRR et poursuite de l'agenda

Le député des Hautes-Alpes et ancien maire de L'Argentière-la-Bessée, Joël Giraud, nommé secrétaire d'État à la Ruralité, le 26 juillet, auprès de Jacqueline Gourault, a plusieurs sujets chauds sur son bureau. L'avenir des contrats de ruralité, l'évolution des zones de revitalisation rurale (ZRR), le suivi de l'agenda rural et la mise en œuvre du plan « petites villes » qui devrait être annoncé d'ici à la rentrée. Le Premier ministre a donné le ton lors de sa déclaration de politique générale, le 16 juillet, devant le Sénat, en affichant sa volonté de « *renforcer l'équilibre des territoires* » et d'« *amplifier les actions en direction de la ruralité* » dans le cadre de l'agenda rural. « *La priorité des priorités, c'est de trouver ou de retrouver le chemin d'un développement économique du monde rural* », a estimé Jean Castex. Le chef du gouvernement veut « *embarquer* » les territoires ruraux « *dans la révolution numé-*

rique », juge importante la « *conservation des lignes ferroviaires* », notamment des « *petites lignes* », et n'exclut pas de « *peut-être réinvestir dans les routes* » pour désenclaver les territoires. S'agissant des ZRR – 456 établissements publics de coopération intercommunale comprenant 13 902 communes sont aujourd'hui classés dans ce dispositif qui a été prolongé jusqu'au 31 décembre 2020 dans le cadre de l'agenda rural (2) –, Jacqueline Gourault a assuré, le 21 juillet, devant les députés, qu'une « *concertation avec les élus nationaux et locaux* » va s'engager « *pour déterminer la stratégie à adopter* ». La ministre a insisté sur trois axes : « *Premièrement, je souhaite qu'un temps suffisant soit accordé aux discussions, tant il est important pour les territoires ruraux. Deuxièmement, le gouvernement comprend parfaitement l'intérêt d'un tel dispositif pour le développement des territoires ; il n'y aura donc pas de rupture, mais une continuité. Troisièmement, tout nouveau dispositif devra apporter un soutien renforcé aux territoires les plus vulnérables.* » Dans sa contribution à la préparation du déconfinement (3), l'AMF propose de maintenir les ZRR et les contrats de ruralité.

Plan de relance : quels moyens ?

Le gouvernement devait présenter, début septembre, un plan de relance de 100 milliards d'euros (dont 40 milliards d'euros pour la transition écologique) qui sera intégré au projet de loi de finances pour 2021. Le Premier ministre veut y associer les collectivités locales. « *Le plan de relance prévoit de soutenir les interventions des collectivités locales dans leurs champs de compétences. Et nous devons impérativement redonner du sens et surtout de la chair au futur contrat de plan et de territoire* », a indiqué Jean

L'AMF demande à l'État de donner aux collectivités les moyens d'investir en préservant leur capacité d'autofinancement.

Castex, le 16 juillet devant le Sénat. La veille, devant les députés, il avait indiqué la volonté du chef de l'État de la « *création rapide d'un Commissariat général au plan* » chargé de « *planifier une politique économique* » et « *d'identifier les gisements de croissance futurs* ». Les régions, notamment, étaient circonspectes : les négociations sur la future génération des contrats de plan État-régions (2021-2027), que le

Fiscalité : fin de la CVAE régionale

Le gouvernement a acté, en juillet, sans concertation avec les associations d'élus, une diminution de 10 milliards d'euros, à partir de 2021, des impôts de production payés par les entreprises. La part régionale de la CVAE est supprimée (lire p. 13). L'État prendra en charge dans son budget une baisse de « 20 milliards d'euros sur deux ans », a indiqué l'État via une fraction de TVA. Devant le Medef, le 26 août, le Premier ministre a aussi annoncé « une baisse du plafonnement de la contribution économique territoriale en part de la valeur ajoutée de 3 % aujourd'hui à 2 % demain ». Et, « à partir de 2021, la méthode de taxation foncière des locaux industriels sera réformée profondément » pour « diviser par deux la pression fiscale ». Au grand dam de l'AMF, qui ne cesse de réclamer, au contraire, davantage d'autonomie financière et fiscale.

gouvernement souhaite boucler en fin d'année, devront certes intégrer les axes du plan de relance. Mais avec quels moyens au moment où l'État supprime une partie de la fiscalité économique des régions ? (lire ci-dessus). L'État et les régions sont finalement convenus, le 30 juillet, d'un « *accord de méthode* ». Une fraction de TVA compensera la suppression de la part régionale de CVAE. Et les régions s'engagent à investir 20 milliards d'euros dans les futurs CPER (lire ci-contre). L'AMF demande à l'État de donner aux collectivités les moyens d'investir en compensant véritablement leurs pertes de recettes liées à la crise sanitaire et en préservant leur capacité d'autofinancement. L'abondement de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) est insuffisant selon elle pour prévenir une récession de l'investissement local. Dans sa contribution à la préparation du déconfinement, l'AMF consacre un volet à la ruralité en proposant un plan de relance spécifique aux territoires ruraux. Elle recommande de soutenir l'habitat rural pour relancer le secteur du bâtiment et suggère la création d'un « *fonds de soutien doté d'une enveloppe conséquente pour les commerces et les entreprises rurales* ». Devant les députés, le 15 juillet, le

Premier ministre avait indiqué son intention de « *soutenir les investissements des collectivités territoriales orientés vers le développement durable et l'aménagement du territoire. Nous accélérerons en particulier tous les projets sur les réseaux qui permettent de structurer et développer nos territoires : déploiement du très haut débit, modernisation des réseaux d'eau et d'assainissement, sauvegarde des petites lignes ferroviaires* ».

Santé : les suites du Ségur

Les conclusions du Ségur de la santé ont été présentées le 21 juillet (4). Le gouvernement se

montre désormais décidé à davantage associer les élus locaux à la gouvernance des établissements de santé et aux investissements, sans toutefois aller jusqu'à rétablir, comme le demande l'AMF, les conseils d'administration des hôpitaux présidés par les maires. Une « *concertation* » devrait être lancée à la rentrée par l'État sur ces sujets, notamment sur la manière dont les élus seront associés à la gouvernance des hôpitaux de proximité.

Les élus seront directement associés à la définition des besoins de santé des territoires, et donc aux investissements qui leur seront alloués. Un plan d'investissement de 6 milliards

d'euros est annoncé par l'État dont une enveloppe sera dédiée aux investissements ville-hôpital et aux Ehpad. Un « *conseil d'administration des ARS* » devrait être créé, avec « *davantage de places destinées aux élus* ».

Les élus tenteront d'obtenir l'engagement de l'État de « *stopper toute fermeture de service hospitalier public* ».

Xavier BRIVET
et Franck LEMARC

(1) Lire *Maires de France*, n° 381, juillet-août 2020, p. 14.
(2) www.amf.asso.fr (réf. CW24529). Lire aussi *Maire info* du 23 juillet 2020. (3) www.amf.asso.fr (réf. BW40073).
(4) https://bit.ly/2X3wKg8 et lire *Maire info* du 22 juillet 2020.

Relance économique : l'État et les régions conviennent d'un « accord de méthode »

Cet accord acte notamment le remplacement de la part régionale de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) par une fraction de la TVA.

L'État et les régions ont signé, le 30 juillet, un « *accord de méthode* » qui comporte plusieurs axes. Les régions, exclues du dispositif de soutien accordé par le gouvernement au bloc local et aux départements dans le cadre de la loi du 30 juillet de finances rectificative pour 2020, ont obtenu de l'État une compensation de 600 millions d'euros de leurs pertes de recettes liées à la crise en 2020. Cette compensation sera versée sous forme de « *crédits d'investissements* ». Elle correspond à environ la moitié des pertes estimées par les régions pour 2020. « *Est-ce que c'est assez ? C'est jamais assez* », a réagi Renaud Muselier, selon l'AFP, saluant toutefois une « *très bonne décision* ». Cette mesure devrait figurer dans



Renaud Muselier, président de Régions de France, lors de la signature de l'accord, fin juillet, qui compense en partie leurs pertes de recettes liées au covid-19.

le projet de loi de finances pour 2021 ou dans un 4^e projet de loi de finances rectificative.

Pour alléger la fiscalité économique sur les entreprises, l'État et les régions ont acté la suppression de la part régionale de CVAE qui sera compensée par « *une fraction de TVA égale en 2021 au montant de CVAE perçu par les régions en 2020* ». L'État s'engage à garantir l'évolution

de cette fraction « *sur le rythme d'évolution nationale de cet impôt à compter de 2022* ». Un « *fonds de sauvegarde* », sur le modèle de celui créé pour les

départements, permettra d'« *épargner une partie de la hausse de la fiscalité des régions* » afin de mobiliser le fonds pour accompagner les régions en cas de nouvelle crise. Le système de péréquation entre les régions sera « *renové* » afin d'amplifier la correction des inégalités territoriales. En retour, et pour soutenir la relance économique, les régions s'engagent à investir au

moins 20 milliards d'euros dans les futurs contrats de plan État-région 2021-2027 (intégrant les investissements dans les infrastructures de mobilités) dont le gouvernement souhaite achever les négociations d'ici la fin de l'année (elles redémarreront en septembre avec les préfets). Les régions devront augmenter leur effort d'investissement d'un peu plus de 30 % par rapport aux sommes engagées dans le cadre des CPER 2014-2020. Ces 20 milliards d'euros s'ajouteront aux 100 milliards d'euros que l'État prévoit d'injecter dans le plan de relance que le gouvernement présentera en septembre. Des accords « rebonds » pourront être signés entre l'État et les régions pour accélérer l'engagement des projets finalisés. Ils prendront la forme d'avenants aux CPER actuels ou seront intégrés à la prochaine génération.

L'État et les régions travailleront conjointement pour mettre en place le plan de relance, notamment dans les secteurs de l'aéronautique ou de l'automobile, renforcer l'accompagnement des entreprises en difficulté et mettre en place un volet régionalisé du programme d'investissements d'avenir (PIA). Ils se coordonneront pour intégrer les fonds européens dans les dispositifs régionaux de relance et articuler l'utilisation des moyens issus du « *fonds de relance et de résilience* » européen, la France devant toucher 40 Mds€ (lire pp. 22-23).

X. B.