

# la Gazette

des communes ● des départements ● des régions

## **PROPOSITIONS POUR UNE NOUVELLE GOUVERNANCE DES TERRITOIRES ET DES POLITIQUES PUBLIQUES**

**Université d'été des instances nationales de  
l'Assemblée des communautés de France (ADCF)**

---

Vendôme, 28 et 29 juin 2012

# Plongez dans l'actualité de la FPT avec La Gazette



Réforme de la TP et péréquation horizontale, réforme territoriale, problématiques « environnement » et « accessibilité » mais aussi décryptage des derniers textes juridiques, évolution de votre statut et de votre carrière.

Le système bi-media de La Gazette vous accompagne au plus près de vos préoccupations quotidiennes et vous éclaire sur les grandes réformes.

Création Zedrimtim

## La Gazette c'est :

Chaque semaine l'hebdo avec son supplément.



Chaque jour Le Quotidien en ligne.



En permanence l'accès libre à tous les services du Pack Internet sur [www.lagazette.fr](http://www.lagazette.fr)



## Bulletin d'abonnement

À retourner à La Gazette des Communes « Service Diffusion » - case 32 - 17 rue d'Uzès - 75108 PARIS Cedex 02

[PG00B]

Choisissez la formule qui vous convient :

**Oui**, je m'abonne à titre personnel pour **1 an** au **PACK PRO** de La Gazette au prix de **184 €\* au lieu de 277,20 €<sup>(1)</sup>** (prix normal de l'offre).  
souscrit par une collectivité, société ou organisme

**Oui**, je m'abonne à titre personnel pour **1 an** au **PACK PERSO** de La Gazette au prix de **117 €\* au lieu de 277,20 €<sup>(1)</sup>** (prix normal de l'offre).  
envoyé à l'adresse personnelle et réglé par paiement personnel

**Mon abonnement comprend :**  
48 numéros de La Gazette + les suppléments (guides ou cahiers) + le quotidien en ligne + l'accès libre au Pack Internet (s'inscrire sur [www.lagazette.fr](http://www.lagazette.fr)).

(1) Vous pouvez acquérir séparément chacun des numéros de la Gazette pour 5,40€ prix de vente au numéro. Offre valable en France métropolitaine jusqu'au 31 octobre 2011. Etranger et DOM TOM : nous consulter. Conformément à la loi du 06/01/1978, vous pouvez accéder aux informations vous concernant, les rectifier et vous opposer à leur transmission éventuelle en écrivant au Service diffusion.

Mon règlement par :

- Mandat administratif à réception de facture. Je souhaite recevoir une facture acquittée   
 Chèque personnel bancaire ou postal ci-joint à l'ordre de La Gazette des Communes.  
 Carte bleue : \_\_\_\_\_

Date d'expiration : \_\_\_\_\_ Cryptogramme\*\* : \_\_\_\_\_

\*\*Ce sont les 3 derniers chiffres inscrits au dos de votre carte sur la bande de signature.

Date et signature obligatoires :

M.  Mme  Mlle

Nom \_\_\_\_\_

Établissement/Collectivité \_\_\_\_\_

Service/Fonction \_\_\_\_\_

Adresse personnelle \_\_\_\_\_

Code Postal \_\_\_\_\_ Ville \_\_\_\_\_

Tél. \_\_\_\_\_ Télécopie \_\_\_\_\_

E-mail \_\_\_\_\_

RCS Paris 403.080.823

# Sommaire

<b>Introduction</b> .....	<b>5</b>	<b>IX. Urbanisme, aménagement opérationnel, questions foncières</b> .....	<b>26</b>
Objectif : rénover et pacifier les relations Etat-collectivités .....	6	Quelle gouvernance de la planification de l'espace? .....	26
<b>I. Rationaliser la carte de l'intercommunalité</b> .....	<b>7</b>	Objectif : encourager fortement d'ici 2014 l'élaboration de plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLU-I) .....	27
Objectif : proposer une carte de l'intercommunalité ambitieuse et cohérente .....	8	Objectif : renforcer les capacités de régulation des communautés en matière d'urbanisme commercial .....	28
Objectif : préciser rapidement les modalités d'élection des conseillers communautaires .....	9	Objectif : offrir de nouveaux instruments fiscaux pour lutter contre la rétention foncière et financer l'aménagement .....	29
<b>II. Une nouvelle « gouvernance intercommunale »</b> .....	<b>9</b>	<b>X. Politiques de l'habitat et du logement</b> .....	<b>31</b>
Objectif : renforcer les compétences stratégiques des communautés .....	10	Constats .....	31
<b>III. Ressources humaines</b> .....	<b>11</b>	Objectif : territorialiser la politique du logement .....	31
Objectif : parier sur l'intercommunalité pour maîtriser l'évolution des dépenses publiques locales .....	11	Vers une nouvelle gouvernance de la politique du logement : un Etat garant, une régulation régionale, des « autorités organisatrices locales » .....	32
Objectif : optimiser la gestion des ressources humaines à l'échelle intercommunale .....	12	Vers de véritables autorités organisatrices locales de l'habitat .....	33
Objectif : anticiper les impacts de la recomposition de la carte intercommunale sur les personnels .....	13	<b>XI. Transports et mobilités</b> .....	<b>34</b>
<b>IV. Réformes fiscales et financières</b> .....	<b>13</b>	Constat .....	34
Objectifs : restaurer la confiance, garantir une visibilité budgétaire .....	13	Objectif : vers une gestion intégrée des mobilités .....	34
Objectif : préserver un lien fiscal fort entre les territoires et les entreprises .....	14	Objectif : une politique numérique équilibrée entre efforts d'investissement et diffusion des usages .....	37
Objectif : faire de la révision des valeurs locatives un grand chantier de la législature en matière d'équité fiscale .....	14	<b>XII. Aménagement numérique</b> .....	<b>37</b>
Objectif : renforcer la péréquation entre territoires .....	15	<b>XIII. Politiques environnementales et transition écologique</b> .....	<b>38</b>
Objectif : expérimenter une nouvelle étape de la solidarité financière et fiscale dans les territoires .....	15	Constat .....	38
Objectifs : diversifier les solutions de financement du secteur public local et optimiser les priorités de l'investissement public .....	16	Efficacité énergétique et défi climatique .....	39
Les appels à projets ne font pas une politique .....	17	Objectif : faire évoluer les modèles économiques de la tarification des services publics environnementaux .....	40
<b>V. Donner une ambition nouvelle à la politique d'aménagement du territoire</b> .....	<b>17</b>	Objectif : revisiter la gouvernance des politiques de l'eau .....	41
Objectifs : réconcilier les territoires et assurer leurs complémentarités .....	18	<b>XIV. Eau et assainissement</b> .....	<b>41</b>
Objectif : proposer des contrats de territoires « intégrés » .....	19	Constat .....	42
<b>VI. Politiques de la ville et de cohésion urbaine</b> .....	<b>20</b>	Objectif : renforcer les politiques de prévention et la maîtrise des coûts .....	42
Vers une refonte et une dynamisation de la politique de zonage .....	20	<b>XV. Gestion et prévention des déchets</b> .....	<b>42</b>
Politiques métropolitaines et inter-territoriales .....	22	<b>XVI. Santé et action sociale</b> .....	<b>43</b>
<b>VII. Développement économique, politiques de l'emploi, formation et qualifications</b> .....	<b>22</b>	Objectifs : amplifier et simplifier le dialogue entre ARS et collectivités locales .....	43
Objectif : renforcer le rôle de mobilisation et de coordination des régions .....	23	Objectif : réussir les contrats locaux de santé .....	43
<b>VIII. Enseignement supérieur et recherche, stratégies d'innovation</b> .....	<b>25</b>	Retenir des objectifs de contractualisation ambitieux .....	44
Constat .....	25	Objectif : développer l'action sociale à l'échelle intercommunale .....	44
		Constat .....	45
		Objectif : renforcer la complémentarité communes-communauté dans le champ social .....	45
		Renforcer les coopérations entre les communautés et leurs partenaires .....	45
		<b>XVII. Culture, sports et vie collective</b> .....	<b>45</b>
		Objectifs .....	46



## Introduction

**A** l'orée d'une nouvelle législature, l'Assemblée des communautés de France (ADCF) a souhaité se doter d'un nouveau corpus de propositions associatives. Celles-ci ont été amendées et validées par ses instances nationales réunies en université d'été à Vendôme les 28 et 29 juin 2012.

Après la « Charte d'Amiens » de l'intercommunalité élaborée en 2004, puis son « Livre blanc » adopté en 2007 et enfin les 40 propositions soumises au Comité Balladur début 2009, ce nouveau document de l'ADCF entre plus en profondeur dans le fonctionnement de l'intercommunalité et ses modalités de financement mais, surtout, dans les conditions d'exercice des principales compétences intercommunales et la « gouvernance » des politiques publiques.

Alors qu'un acte III de la décentralisation a été annoncé par le président de la République, l'ADCF considère, trois ans après l'expérience du Comité Balladur, qu'il est nécessaire de renoncer à tout « Grand soir » de notre organisation territoriale. Dans un contexte de crise économique et sociale de très forte intensité, le temps ne semble plus être aux grands comités de réforme et aux projets de refondation intégrale de notre carte administrative. Il reste que d'immenses progrès sont possibles en rénovant les structures existantes et en faisant confiance à « l'intelligence des territoires » pour réformer.

Plutôt que d'imposer, il est préférable de permettre et d'encourager. Partout en Europe des réformes administratives volontaristes ont été engagées, notamment pour réduire le nombre de communes ou effacer certains échelons administratifs, du Danemark à la Grèce, de l'Italie à l'Espagne ou au Royaume-Uni. La France reste néanmoins à part dans cet environnement, cherchant une voie propre qui permette de renforcer ses institutions porteuses d'avenir tout en préservant ses cadres historiques d'action publique.

Le risque d'empilement existe mais des possibilités de rationalisation demeurent, nombreuses, dans un agencement intelligent des responsabilités et des mutualisations de moyens. L'émergence de l'intercommunalité à fiscalité propre contribue de prime abord à ce sentiment d'empilement, mais il doit être relativisé par le processus de rationalisation progressive (sans doute trop lent) des 18000 syndicats de communes auxquels avait conduit notre émiettement communal. Une approche différenciée des réalités territoriales fait également envisager de nouvelles avancées, avec le rapprochement envisagé des régions et des départements au sein d'assemblées territoriales uniques en Alsace ou dans plusieurs départements d'outre-mer.

Nos concitoyens doivent être convaincus que l'intercommunalité ne vient pas se superposer aux communes mais en est le prolongement. L'aboutissement logique des réformes

récentes sera ainsi l'avènement d'une administration locale à « double degré », composée d'une communauté et de ses communes membres. C'est ce « dédoublement fonctionnel » que proposaient déjà, en 1966, les auteurs de la loi sur les communautés urbaines. A l'horizon 2020, environ 2000 communautés devraient mailler notre territoire, elles-mêmes confédérées dans des outils coopératifs de diverse nature: pays, SCOT, pôles métropolitains... Leur hétérogénéité persistera tant sont divers nos territoires sur le plan démographique, économique, topographique. Les communautés deviendront peu à peu des autorités organisatrices des services publics locaux.

### **La région comme échelle de coordination et de contractualisation, l'intercommunalité comme échelle de territorialisation**

Le renforcement programmé du niveau régional (compétences des collectivités régionales, services déconcentrés de l'Etat, agences régionales, réorganisation des chambres consulaires...) va imposer aux communautés de définir de nouvelles formes de dialogue et de partenariat à cette échelle, permettant en retour une meilleure « territorialisation » de leurs politiques publiques par la contractualisation. Sans disparaître, les conseils généraux seront conduits à d'importantes évolutions sous l'effet d'une part des lourdes compétences dont ils ont la charge en matière sociale (dans une logique de quasi-délégation de l'Etat) mais aussi de la montée en puissance simultanée des régions et intercommunalités. Le cadre départemental restera au demeurant nécessaire pour fédérer les intercommunalités, assurer le dialogue ville-campagne, garantir des solidarités territoriales. Son mode opératoire sera néanmoins amené à changer. Moins tutélaire, le département peut devenir le siège d'une conférence des intercommunalités. La nouvelle CDCI dessine à cet égard des modes de travail précurseurs qui pourraient se prolonger à travers d'autres exercices de planification ou de programmation.

Le département restera en outre une échelle utile d'organisation pour mutualiser des compétences d'ingénierie ou des fonctions support comme les assurent aujourd'hui, par exemple, les centres de gestion, les CAUE, des agences de développement mais aussi des syndicats techniques intervenant dans le domaine des déchets, de l'eau/assainissement ou de l'énergie. Il sera souhaitable que les communautés investissent davantage encore ces différents outils et les mobilisent au service de leurs projets de territoire.

Ce nouveau rôle « support » du département sera d'autant plus nécessaire que l'Etat est engagé dans un puissant mouvement de contraction de ses services déconcentrés, soulevant la question de l'avenir de l'ingénierie publique. L'ave-

nir du rôle de l'Etat dans les territoires est très largement interrogé et fait débat.

Faut-il préserver d'importants services déconcentrés? Ou parier dans les capacités des collectivités à s'auto-organiser et prendre leur destin en main? La question est posée.

## **Objectif : rénover et pacifier les relations Etat-collectivités**

Au niveau national, de fortes attentes se sont exprimées pour une pacification des relations Etat-collectivités et une nouvelle gouvernance des politiques publiques reposant sur la confiance. Le projet de création d'un Haut conseil des territoires pourrait symboliser cette nouvelle époque, en constituant une instance fédérative des différents niveaux de pouvoirs locaux et de dialogue avec les différents départements ministériels pour concevoir les politiques publiques. Dans un contexte de crise inédit, chacun ne doit plus penser qu'à l'efficacité de nos politiques publiques et à la qualité de nos investissements au regard de l'impératif de croissance.

Il faudra clairement identifier les «chefs de file» des politiques territoriales en privilégiant clairement les deux niveaux d'avenir que sont la région et l'intercommunalité. Nos problèmes d'organisation territoriale résultent du déficit de pilotes des politiques publiques. Le temps est venu d'assumer le rôle d'impulsion, de projet, de planification donné tant aux régions qu'aux intercommunalités. Celles-ci doivent disposer des moyens réglementaires d'impulser mais aussi de coordonner, de peser sur les opérateurs et de réagir vite. Le temps de l'action publique est parfois devenu trop long, décalé de celui des acteurs privés. Des gains d'efficacité et

de réactivité sont attendus, ce qui présuppose également de protéger les collectivités du risque contentieux, des tracasseries administratives, des procédures excessivement lourdes, des négociations infinies.

L'Etat doit désormais faire confiance aux collectivités et ces dernières se montrer à la hauteur de la confiance mise en elles. Le Haut conseil des territoires, auquel de nombreuses instances pourraient être rattachées (CFL, CCEN, CCEC...) doit formaliser ce nouveau pacte. Il devra également trouver son prolongement au niveau régional à travers les conférences régionales d'exécutifs élargies prévues par la loi RCT du 10 décembre 2010, déclinées en formations thématiques. Les communautés devront être pleinement parties prenantes de ces instances.

En charge de conduire des projets de territoire transversaux, les communautés ont vu leurs responsabilités s'accroître très fortement au cours de la dernière décennie. Leurs missions d'autorités organisatrices des services publics locaux (transports urbains, assainissement, déchets...), leurs compétences de planification, leur rôle dans la contractualisation en font aujourd'hui les «pivots» des politiques territoriales. De plus en plus, les communautés exercent également un rôle de coordination et d'assistance technique ou financière auprès des communes.

La notion de «bloc local» s'est imposée dans le débat public depuis la convention nationale de l'ADCF de Deauville en 2006 pour signifier que les communautés et leurs communes membres sont engagées dans un processus d'intégration croissant sur les plans institutionnel, administratif et financier. Ce processus d'intégration va les conduire à des coordinations permanentes et une coproduction des politiques locales.

## I. Rationaliser la carte de l'intercommunalité

L'ADCF a souscrit sur l'essentiel aux orientations du volet intercommunal de la dernière réforme des collectivités qui reprenait nombre de ses propositions. Elle s'est félicitée du relatif consensus qui s'est manifesté lors des débats parle-

mentaires sur les grands objectifs de ce volet intercommunal, confirmés par la nouvelle majorité sénatoriale à travers la loi dite « Pelissard-Sueur ». Le tableau ci-dessous permet de revenir sur les avancées obtenues lors de la précédente législature.

Propositions ADCF (Livre blanc, comité Balladur, amendements RCT...)	Évolutions législatives obtenues	Remarques générales
Objectif d'achèvement de la carte de l'intercommunalité durant le mandat (position commune AMF-ADCF)	Principe d'achèvement au 1 <sup>er</sup> juin 2013 (dérogation petite couronne Île-de-France)	Objectif pouvant être atteint sans difficultés majeures
Recomposition CDCI (40% maires, 40% communautés, 20% autres) (position commune AMF-ADCF)	Recomposition des collèges acquise	Composition des collèges satisfaisante mais critiques parfois exprimées au sujet des listes composées par les associations départementales de maires
Relance des SDCI et valeur prescriptive des documents (position commune AMF-ADCF)	Obtenu par loi RCT	Exercice de concertation riche et utile mais les options retenues dans les SDCI continuent de faire débat
Pouvoirs d'arbitrage et d'amendements de la CDCI (position commune AMF-ADCF)	Obtenu mais sous condition de majorité des 2/3 des membres	Consensus pour renforcer les prérogatives de la CDCI mais difficultés pour réunir majorité qualifiée ADCF souhaite que soit exigée la majorité des 2/3 des suffrages exprimés (et non des membres) pour faciliter amendements
Encouragement des fusions par simplification	Obtenu (souplesse dans redéfinition des compétences)	Entre 250 et 300 fusions programmées par les SDCI à l'horizon 2014
Faire définir l'intérêt communautaire par le conseil dans les communautés de communes (comme dans les CA et CU)	Amendement adopté en première lecture RCT et rejeté en seconde	Évolution souhaitée
Possibilité de transférer pouvoirs de police spéciale	Obtenu dans les compétences déchets, assainissement, aires d'accueil mais avec possibilité de refus des maires (système complexe et inabouti)	Fortes difficultés d'application du transfert. Ajustements législatifs à faire
Possibilité d'unifier tout impôt direct	Obtenu mais sous condition d'unanimité des communes	Expérimentation à conduire avec des communautés volontaires (réflexions en cours)
Possibilité d'unifier DGF (« DGF territoriale »)	Obtenu mais avec condition d'unanimité	Expérimentation à conduire avec des communautés volontaires (réflexions en cours)
Sécurisation des pratiques de mutualisation	Obtenu avec feu vert de la Commission européenne et nouveau cadre de la loi RCT (services communs et services unifiés)	Importants progrès de la mutualisation depuis 2 ans. Quelques dispositions législatives complémentaires à obtenir
Réalisation de schémas de mutualisation	Obtenu avec généralisation prévue en 2015	Besoin de préparer dès maintenant ce rendez-vous et accompagner les premières communautés qui réalisent un schéma
Renforcement des compétences stratégiques des intercommunalités	Avancées avec lois Grenelle dans les domaines de l'urbanisme (valeur des SCOT, nouveau PLU intercommunal, compétences des autorités organisatrices de transport, valeur des PLH...) mais clarifications insuffisantes	Développement spontané important de la compétence PLU au niveau des intercommunalités depuis 2008
Agrégation des comptes communes-communauté	Instruments mis en place par la DGFIP (après groupe de travail avec ADCF et ACUF)	
Renforcement de la péréquation horizontale appuyée sur l'intercommunalité	Création du FPIC par lois de finances 2011 et 2012 avec l'intercommunalité placée en « pivot »	Nombreux ajustements législatifs du dispositif à préparer
Élection directe des conseillers communautaires dans le cadre du scrutin municipal (soit sur le mode PLM soit sur un mode « fléché ») avec large extension du scrutin de liste aux communes	Principe fixé par loi RCT mais modalités concrètes non-examinées (cf. projet de loi n° 61)	Nécessité de préciser les modalités du scrutin direct dès l'automne 2012
Maintien d'un principe d'accord local statutaire pour procéder à la répartition des sièges entre communes au sein de l'assemblée communautaire	Obtenu sur amendements communs ADCF-AMF à la loi RCT	L'accord local reste encadré par le principe de plafonnement global des sièges (répartition automatique fixée par la loi) à défaut d'accord local
Possibilité d'impliquer conseillers municipaux dans la vie des commissions intercommunales	Obtenu par amendement Piron dans la loi RCT	Enjeu important au moment où resserrement prévu des conseils communautaires
Avancer clause de revoyure des SDCI à 2015	Obtenu par loi Pelissard-Sueur sur proposition commune AMF-ADCF	Cette modification annoncée fin 2011 a permis aux CDCI de distinguer dans les SDCI les évolutions de court terme des évolutions de moyen terme

Ne font plus réellement débat aujourd'hui les objectifs :

- d'achever au plus tôt la carte de l'intercommunalité;
- d'engager un mouvement de rationalisation des périmètres actuels;
- de renforcer la légitimité démocratique des assemblées intercommunales;
- de faciliter les mutualisations de moyens humains et financiers au sein du bloc communal...

Au vu de ce large consensus, l'ADCF a regretté, à plusieurs reprises, que le volet intercommunal n'ait pu être examiné en priorité et séparément alors qu'un avant-projet de loi était disponible dès l'été 2008. Les débats relatifs à la création des conseillers territoriaux ont en effet retardé de plus de 18 mois l'adoption de la réforme, ce qui s'est avéré très préjudiciable pour conduire dans des conditions sereines la concertation préparatoire aux schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) entre mars et décembre 2011.

Malgré cette difficulté, des débats très riches ont pu avoir lieu dans la plupart des départements de France. Les commissions départementales de coopération intercommunale (CDCI) ont été profondément renouvelées dans leur composition et dotées de prérogatives importantes, renforcées en mars 2012 par la « réforme de la réforme ». Alors que 68 schémas sont à ce jour approuvés, l'ADCF a exprimé son souhait que la réalisation des SDCI soit conduite à son terme dans l'ensemble des départements et se traduise par la mise en œuvre concrète et rapide de leurs principales orientations. Compte tenu du maintien annoncé des élections municipales à l'échéance de mars 2014, les évolutions de périmètres des communautés devront être stabilisées au plus tard au 1<sup>er</sup> juin 2013, date fixée pour adapter les statuts des intercommunalités aux nouvelles règles de répartition des sièges entre communes. Les équipes qui se constitueront en vue des échéances municipales devront de fait connaître le nombre de sièges dont disposera chaque commune au sein de l'assemblée intercommunale.

## **Objectif : proposer une carte de l'intercommunalité ambitieuse et cohérente**

Tout en veillant à la qualité de la concertation et au respect des arbitrages des CDCI, la mise en œuvre des schémas départementaux doit offrir une nouvelle ambition à l'intercommunalité. L'enjeu n'est pas de conduire à un quelconque gigantisme (communautés dites « XXL ») mais à des communautés pourvues de périmètres cohérents, tenant compte des bassins de vie, pour porter des projets de territoire transversaux et intégrés.

Même si aucun périmètre ne saurait être « pertinent » pour toute chose, les périmètres des communautés doivent néanmoins être conçus pour permettre la prise en charge directe de véritables compétences opérationnelles dans les domaines majeurs de l'habitat, de l'urbanisme, du développement économique, de la gestion des services publics environnemen-

taux, de l'efficacité énergétique, des équipements collectifs (culture, sports...) nécessitant une forte mutualisation. Cette recherche de cohérence et de consistance des périmètres doit permettre de limiter le recours (sans totalement l'exclure néanmoins) à la création de syndicats techniques qui conduisent à l'émiettement des responsabilités.

Cet effort de rationalisation n'épuisera pas pour autant le besoin de prolonger la coopération intercommunale à l'échelle de « grands territoires », à travers ce que l'on appelle désormais la coopération « interterritoriale », à l'instar des regroupements de communautés en pays, des syndicats mixtes de SCOT (voire des démarches inter-SCoT), des dynamiques de « pôles métropolitains ». Ces « grands territoires » resteront au demeurant des lieux souples de coordination, de planification ou de contractualisation mais n'ont pas vocation à devenir des institutions fiscalisées dotées de compétences de gestion et d'équipes administratives importantes. Seules quelques familles de syndicats mixtes de gestion, dans des compétences bien délimitées, devraient à terme persister : notamment dans les domaines des déchets (syndicats de traitement), d'énergie ou d'eau (EPTB...).

La gouvernance de ces syndicats mixtes sera néanmoins à améliorer et l'intercommunalité devra y prendre une place renforcée (cf. fiches thématiques).

### **L'ADCF propose :**

- d'engager au plus vite la phase de mise en œuvre des prescriptions des SDCI, dans une large concertation avec les commissions départementales de coopération intercommunale;
- de constituer une mission nationale d'appui technique pour accompagner les élus dans la conduite des projets de fusion complexes (simulations, analyses juridiques, impacts sur les agents...);
- d'opérer les ajustements législatifs nécessaires dans les prochaines lois de finances pour « toiletter » les incohérences juridiques et fiscales qui persistent en cas de fusion ou de modification de périmètre (cf. projets d'amendements ADCF déposés à l'AN);
- d'effectuer un bilan du fonctionnement des CDCI (présence des membres, représentativité, modes de désignation...) pour proposer d'éventuelles améliorations en vue d'en faire une véritable conférence départementale des territoires aux prérogatives élargies.

### **Quel avenir pour les « communes nouvelles » ?**

L'ADCF a souhaité durant la réforme des collectivités que la notion de « commune nouvelle » ne soit pas présentée comme le substitut de l'intercommunalité (ou son prolongement naturel) mais comme un complément possible, en permettant la recomposition du maillage municipal élémentaire. C'est ce qu'a in fine retenu le législateur en permettant d'une part la création de communes nouvelles à l'intérieur d'une intercommunalité et, d'autre part, en n'exonérant pas une commune nouvelle d'avoir à s'inscrire dans une communauté. L'ADCF a constaté à l'occasion de son récent « tour de France » (14 rencontres régionales entre mars et avril 2012) et son analyse des SDCI l'intérêt marqué de certaines collectivités pour la notion de commune nouvelle afin de permettre des exten-

sions de communauté sans multiplier le nombre de communes membres. Une quinzaine de projets sont recensés en juillet 2012. Dans certains départements de métropole, l'extrême émiettement communal conduit à la constitution d'intercommunalités dotées d'un nombre très élevé de communes et de fortes disparités entre elles, suscitant des problèmes particuliers de gouvernance. La création de « communes nouvelles » permettrait d'assurer une meilleure représentation des communes et un rôle plus actif au sein des communautés. En fonction du seuil qui sera fixé par le Parlement pour appliquer le scrutin municipal de liste, des incitations pourraient également être envisagées pour favoriser le franchissement de ce

seuil grâce aux communes nouvelles. En revanche, les conditions de création d'une commune nouvelle s'avèrent extrêmement difficiles à réunir et même plus complexes que celles prévues pour une fusion de commune.

#### L'ADCF propose :

- d'encourager la création de communes nouvelles au sein des communautés marquées par un très fort émiettement communal;
- de simplifier les conditions de création d'une commune nouvelle.

## II. Une nouvelle « gouvernance intercommunale »

Les nouvelles règles de composition des instances intercommunales (assemblée et exécutif) vont avoir pour effets de resserrer la représentation des communes et le format de ces instances. Cette évolution est apparue peu contestable dans ses objectifs même si des ajustements législatifs s'avéreront sans doute nécessaires pour répondre à des situations très particulières.

Il sera de la responsabilité des intercommunalités de veiller à préserver une implication forte des équipes municipales dans la conception et la mise en œuvre des politiques communautaires. L'ADCF a pour cela souhaité que les commissions intercommunales puissent, de manière officielle et même statutaire, impliquer des adjoints ou conseillers municipaux (cf. amendements Piron à loi RCT).

### Objectif : préciser rapidement les modalités d'élection des conseillers communautaires

La loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 fixe le principe de l'élection au suffrage direct des délégués communautaires. Les modalités concrètes restent néanmoins à préciser dans un nouveau texte législatif. L'adoption de ce texte doit intervenir **le plus rapidement possible** compte tenu de la proximité des renouvellements municipaux et intercommunaux de 2014.

Dans le débat public, l'option la plus consensuelle à ce jour demeure la transposition à l'intercommunalité du mode de scrutin pratiqué à Paris, Lyon et Marseille qui assure l'élection concomitante, et sur liste unique, des conseillers d'arrondissement et conseillers municipaux. Ce scrutin procède par « ordre de classement » sur les listes concurrentes en respectant la prime majoritaire appliquée dans le cadre municipal. Présenté comme un scrutin « fléché », le mode de scrutin envisagé dans le projet de loi du précédent gouvernement (projet de loi dit « 61 ») était en fait un scrutin par « ordre de classement ». Il n'est, par construction, utilisable que dans les seules communes où s'applique le scrutin de liste, à ce jour celles de plus de 3500 habitants. L'abaissement du seuil à 500 habitants était envisagé mais nombre de parlemen-

taires projetaient de le rehausser. La nouvelle majorité aura à arbitrer cette question. Plusieurs difficultés techniques et politiques restent à résoudre.

- La première difficulté concernera la fixation du seuil démographique évoqué plus haut. Plus de 20000 communes, soit plus de la moitié, n'atteignent pas le seuil des 500 habitants, et continueraient d'être soumises à des possibilités de panachage. De fait, un nombre important de conseillers communautaires continueraient à être désignés au second degré par leurs conseils municipaux.

- Cette difficulté conduira à la cohabitation au sein des mêmes assemblées d'élus communautaires issus du suffrage direct et d'élus au scrutin indirect. Plusieurs spécialistes de droit public s'interrogent sur la conformité d'une telle éventualité avec les principes constitutionnels français et la jurisprudence du conseil.

- Une difficulté technique se posera également dans les grandes villes déjà organisées par le scrutin PLM et membres d'une communauté urbaine, à savoir Lyon et Marseille. Il sera dans ces deux cas difficile d'élire directement les conseillers communautaires à partir du scrutin d'arrondissement.

Considérant que la formule du scrutin à panachage est devenue obsolète, l'ADCF a pour sa part souhaité la généralisation du scrutin de liste à l'ensemble des communes, le cas échéant par réduction de la taille des conseils municipaux dans les très petites communes.

#### L'ADCF propose :

- de supprimer totalement le mode de scrutin au panachage;
- de réviser la dimension des conseils municipaux dans les plus petites communes.

Même si beaucoup d'élus considèrent que le scrutin « PLM » n'apportera pas un gain suffisant de lisibilité à l'institution intercommunale, plusieurs effets institutionnels seront néanmoins à attendre de cette première avancée :

- l'extension des règles de parité aux conseillers communautaires;
- la représentation élargie et de plein droit des oppositions

municipales (issues des communes disposant d'un certain nombre de sièges au sein de l'assemblée intercommunale);  
- la légitimité directe du mandat communautaire, devenu ainsi non révocable par le conseil municipal.

Compte tenu de l'urgence à voir une solution législative s'imposer dans les prochains mois, la formule du scrutin « PLM » reste la plus à même de faire consensus à l'échelle de l'ensemble du territoire national. La réforme des modes de scrutin devant intervenir obligatoirement un an avant les échéances, celle-ci doit être adoptée au plus tard en mars 2013 ce qui ne laisse guère de temps pour engager une nouvelle concertation approfondie sur des hypothèses nouvelles.

**L'ADCF propose :**

- de recourir au mode de scrutin « PLM » dès 2014;
- d'engager une réflexion de haut niveau (mission parlementaire, commission ad hoc...) pour réfléchir à des modes de scrutin plus intégrateurs à l'horizon 2020 (voire, à titre de préfiguration, dès 2014 au sein des grandes intercommunalités urbaines).

Sans doute est-il souhaitable que la carte de l'intercommunalité soit achevée et déjà rationalisée avant de proposer l'élection d'une partie des conseillers communautaires (ou de l'exécutif, cf. proposition de loi Balligand) sur le fondement d'une circonscription intercommunale. Dans la majeure partie du territoire, une telle annonce ne manquerait pas d'interférer très fortement sur la définition des périmètres des communautés mais aussi de geler certains transferts de compétences, d'agents ou de ressources financières.

**L'ADCF propose :**

- de réfléchir à des solutions différenciées selon les caractéristiques des territoires et/ou des statuts juridiques des communautés;
- de concevoir une catégorie nouvelle de communauté assortie d'un régime très intégré de compétences et de ressources et d'une forme de scrutin plus ambitieuse (le projet de statut de « métropole » aurait dû servir à cela dans la loi de 2010 mais a finalement perdu, lors des débats parlementaires, la plupart de ses différences avec le statut de communauté urbaine).

D'ici à 2014, les délais seront a priori trop courts pour envisager de telles solutions. Il est donc souhaitable de privilégier la généralisation à l'ensemble du territoire d'un mode de scrutin inspiré de la loi « PML » (dit scrutin « fléché »). Seuls les grands groupements urbains très intégrés et stabilisés dans leurs périmètres (notamment communautés urbaines) semblent en mesure d'expérimenter un mode de scrutin plus avancé.

Parfois critiqué pour son caractère « municipal » et sa faible capacité à assurer un débat public sur les projets et compétences communautaires, le scrutin « PLM » pourrait néanmoins être optimisé localement, dès 2014, par l'affiliation

dans la pratique des différentes listes municipales à des programmes communautaires, voire à des candidatures à la présidence de la communauté exprimées clairement en amont des élections.

Après avoir analysé avec une équipe de chercheurs, le traitement et la place réservés à l'intercommunalité lors des scrutins municipaux de 2008 (cf. l'ouvrage « L'intercommunalité en campagne », publié aux Presses universitaires de Rennes, 2009, sous la direction de Rémy Le Saout), l'ADCF a ressenti un risque de rupture entre la réalité des politiques locales et les représentations des citoyens. Il est absolument nécessaire d'assurer en 2014 une véritable mise en débat des enjeux communautaires et faire émerger une forme de contrôle démocratique à cette échelle, où se prennent le plus souvent les décisions qui engagent les destinées d'un bassin de vie.

**L'ADCF propose :**

- d'accompagner en 2014 l'évolution du mode de désignation des élus communautaires par une campagne d'information gouvernementale à destination du grand public;
- de rendre en 2014 très explicites pour les citoyens la présentation des listes municipales et l'identification des candidats à des mandats communautaires (faciliter l'interpellation des candidats sur leurs engagements de mandat).

Ce progrès doit être accompagné par la pérennité, voire la revitalisation, des outils de « démocratie continue » et les instances participatives telles que les conseils de développement. Leur fonction de représentation de la « société civile organisée » doit être clairement précisée pour ne plus susciter les malentendus initiaux parfois constatés. Aux côtés des assemblées démocratiquement élues, ces outils sont souvent des lieux d'expertise précieux mais aussi des catalyseurs d'énergies locales qu'il faut conforter matériellement.

## **Objectif : renforcer les compétences stratégiques des communautés**

Les communautés ont connu une forte extension de leurs responsabilités depuis dix ans. Elles exercent des compétences polyvalentes et élargies à la plupart des questions locales. Mais le renforcement continu des intercommunalités s'est opéré à des rythmes différenciés selon les territoires, donnant lieu à des réalités très disparates en termes d'intégration fiscale, de capacités administratives et humaines.

La réflexion sur la réorganisation des compétences entre collectivités publiques, services de l'Etat, opérateurs... doit ainsi tenir compte de cette différenciation et de leurs capacités à agir. Il est notamment souhaitable, dans un souci de subsidiarité, qu'une certaine adaptation des compétences soit organisée avec les niveaux municipaux et départementaux. Il est par exemple classique que l'intercommunalité apporte en milieu rural certains services – jusque-là absents car trop coûteux – qui demeurent de pleine responsabilité municipale en milieu urbain (cas de l'action sociale par exemple). L'inter-

communalité doit ainsi concevoir sa plasticité territoriale et son évolutivité dans le temps comme une force et un atout. En revanche, elle ne pourrait faire face, partout et sans distinction, à des transferts lourds de compétences de l'Etat ou de collectivités supra-locales; l'action par « délégation » de responsabilités, progressive et sur le fondement du volontariat, est certainement une formule plus appropriée comme l'a montré la délégation des aides à la pierre. De nouvelles délégations contractuelles pourraient être imaginées tant avec l'Etat qu'avec d'autres autorités publiques, telles que les conseils généraux dans le domaine social ou les régions dans le domaine économique.

Dans le sens « ascendant » les transferts de compétences communales aux communautés ont connu un rythme soutenu dans la deuxième partie des années 2000, ce qui s'est traduit par un doublement des effectifs intercommunaux et des budgets. Les communautés se sont fortement affirmées dans le champ de l'environnement (déchets, assainissement...), des transports (en milieu urbain), de l'action économique, des équipements culturels et sportifs, de l'habitat (PLH, aides à la pierre, OPAH...), de l'action sociale (en milieu rural). Les incitations financières (CIF) n'expliquent pas à elles seules ce développement. Dynamique de projet de territoire, conditionnalités fixées par les partenaires, solidarité entre communes, cohérence des choix locaux, besoins de mutualisations, technicité... ont conduit à cela.

Plusieurs évolutions seraient souhaitables néanmoins au cours des prochaines années.

#### **L'ADCF propose :**

- de généraliser progressivement certains transferts de compétences stratégiques dans les domaines de la planification de l'urbanisme, des mobilités durables et du logement... (cf. fiches sur compétences);
- de confier au conseil communautaire, dans toutes les catégories de communautés, la charge de définir l'intérêt communautaire;
- de simplifier les conditions de transfert des pouvoirs de police spéciale et de mutualisation des agents assermentés;
- d'élargir la « transférabilité » des pouvoirs de police à la voirie, aux équipements collectifs, à la lutte contre l'habitat indigne...

#### **Quelques pistes pour faciliter l'exercice des pouvoirs de police administrative spéciale par les présidents de communautés**

- faciliter la mutualisation des agents de police municipale;
- rendre possible l'assermentation des agents communautaires qui ne sont pas affectés à des services hygiène et sécurité;
- autoriser le transfert d'un pouvoir de police en matière d'habitat indigne (cf. partie logement-habitat);
- mieux délimiter l'étendue du pouvoir de police en matière d'aires d'accueil des gens du voyage pour faciliter son transfert (exclure stationnement en dehors des aires).

## **III. Ressources humaines**

### **Objectif : parier sur l'intercommunalité pour maîtriser l'évolution des dépenses publiques locales**

Depuis plusieurs années, de nombreux rapports ont mis en cause l'efficacité de l'intercommunalité pour maîtriser l'évolution de la dépense locale. Jugée inflationniste sur le plan fiscal et en matière d'effectifs, l'intercommunalité était appelée à entrer dans une nouvelle phase de mutualisation, tant à travers la poursuite des transferts que par le développement de services communs avec leurs communes membres. L'ADCF a souhaité à plusieurs reprises que les analyses soient approfondies et que les évaluations reposent sur une analyse agrégée des réalités communales et intercommunales. Dès 2010, l'agrégation des comptes et la neutralisation des doubles comptes entre communes et communautés avaient permis de réviser certaines estimations antérieures. Le rapport Carrez-Thenault, réalisé dans le cadre de la conférence des déficits publics, a montré que les dépenses du « bloc communal » sont restées stables par rapport au PIB depuis 1994, début de la période de déploiement de l'intercommu-

nalité; ce qui accrédite la contribution de cette dernière à la maîtrise globale de la dépense publique.

Au demeurant, une forte croissance des effectifs a été constatée au sein du « bloc communal » depuis quinze ans. Alors que les communes ont vu leurs agents continuer à croître, près de 158 300 agents publics (138 000 en équivalents-temps plein), étaient recensés au sein des intercommunalités début 2009 alors qu'ils n'étaient que 36 300 en 1993 et 72 000 début 2002, ce qui a représenté plus d'un doublement en l'espace de sept ans.

En volume, ces statistiques sont encore faibles au regard du nombre total d'agents relevant du secteur communal au sens large – plus de 1 400 000 agents si l'on agrège communes, syndicats, communautés et CCAS – mais il est vrai que c'est au niveau intercommunal que se concentre désormais la dynamique de progression.

L'ADCF a proposé dans une première analyse quelques faits explicatifs de la progression des effectifs de l'intercommunalité, d'une part, mais plus largement de l'ensemble du « secteur communal » (communes + communautés + syndicats de communes).

En apparence, l'intercommunalité semble avoir été la principale cause de la croissance des effectifs. Une lecture « territorialisée » des réalités dément des conclusions trop hâtives. Malgré les « doublons » qui persistent et les optimisations qui peuvent être recherchées, l'intercommunalité a en fait commencé à faire ses preuves dans nombre de territoires en matière d'efficience et de maîtrise de la dépense. Dès 2006, l'Insee montrait que les communes isolées avaient connu une croissance des effectifs supérieure aux territoires « intercommunalisés ». Des travaux récents de l'ADCF, en lien avec le CNFPT, montrent que les taux d'administration (nombre d'agents pour 1000 habitants) sont moins élevés dans les régions caractérisées par une intercommunalité ancienne et fortement intégrée (% élevé d'agents intercommunaux sur nombre total d'agents du bloc communal).

## Quelles explications à la croissance des effectifs des années 1998-2009 ?

Loin d'être la cause de la croissance des effectifs, l'intercommunalité peut donc être considérée comme un moyen de la maîtriser. Il demeure que le secteur communal (communes, communautés, syndicats), responsable de services très intensifs en main-d'œuvre, est dans l'ensemble marqué par une forte croissance du nombre d'agents. L'ADCF a pour sa part avancé plusieurs explications du phénomène qui tiennent à la fois à l'incidence croissante des normes, déjà maintes fois évoquée, mais également à la transformation des politiques locales intervenue ces dernières années sous l'effet de nouvelles demandes sociales mais aussi des incitations nationales. Sans être destinataires de nouvelles compétences lors de l'acte II, communes et communautés ont néanmoins répondu à de nombreuses sollicitations de l'Etat, des agences ou des caisses d'allocation familiales pour accompagner des politiques nationales : près de 100000 places nouvelles ont été proposées en matière de petite enfance, l'essor des polices municipales a été fortement encouragé dans le cadre des contrats locaux de sécurité, les diverses politiques d'emplois aidés (emplois jeunes, CAE...) se sont traduites par des mouvements de titularisation, les exigences de l'environnement (qui a vu les dépenses des collectivités s'accroître de 12% par an depuis le début des années 2000)... sont quelques illustrations de ce phénomène qui a vu, via la contractualisation, les collectivités s'inscrire massivement dans les politiques nationales (maisons de l'emploi, maisons de santé...).

Si plusieurs facteurs d'explication (cf. ci-dessus) permettent de mieux comprendre les dynamiques des recrutements intervenus dans les communes et communautés, la « soutenabilité » de telles évolutions est aujourd'hui en question dans le contexte actuel des finances publiques. Les recompositions institutionnelles en cours et les flux importants de départs en retraite qui s'annoncent mettent au premier plan de l'agenda des collectivités la question de leurs ressources humaines.

## Objectif : optimiser la gestion des ressources humaines à l'échelle intercommunale

Appelées à maîtriser leurs dépenses de fonctionnement et leurs effectifs, les collectivités sont dans le même temps

confrontées à des besoins nouveaux et à des transferts implicites de responsabilités. Une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEC) s'impose à l'échelle des bassins de vie pour réinscrire la mutualisation et les futurs schémas prévus par la loi du 16 décembre 2010 dans une perspective stratégique et pas exclusivement budgétaire. Depuis 2003-2004, l'ADCF accompagne ses adhérents dans leurs efforts de mutualisation de services. Plusieurs années auront été nécessaires à la sécurisation juridique de ces pratiques tant au regard du droit national que des règles européennes de la commande publique (cf. action commune ADCF-AMF en 2006-2007).

L'ADCF a souhaité que soit généralisé un « rendez-vous » entre communes et communauté pour aborder la question de la mutualisation, en lien avec le projet de territoire. La loi RCT a ainsi prévu la généralisation de « schémas de mutualisation de services » en début de mandat prochain, qui ne pourront rester lettre morte : chaque année, lors du débat d'orientation budgétaire ou du vote du budget, le président devra rendre compte des avancées dans sa mise en œuvre. Plusieurs journées nationales et une étude approfondie ont déjà été consacrées par l'ADCF à cette question en 2010 et 2011. De nouvelles initiatives sont envisagées avec l'AMF.

### L'ADCF propose :

- d'engager dès 2012 la préparation des schémas de mutualisation imposés par la loi RCT à l'horizon 2015;
- de constituer une mission nationale d'appui à la mutualisation avec la DGCL, les associations de collectivités, les chambres régionales des comptes...;
- de préserver une incitation à la création de services communs en intégrant de plein droit leur coût dans le calcul du coefficient d'intégration fiscale (CIF).

La loi de réforme des collectivités territoriales encourage la mutualisation des services entre communes et communautés, à travers de nouveaux cadres juridiques. Consultés lors de la dernière convention nationale de l'ADCF à Rennes en octobre 2011, 13% de ses adhérents l'estimaient déjà très poussée dans leur territoire; 35% déclaraient que des services étaient déjà mutualisés mais souhaitaient aller plus loin; 51% déclaraient que la mutualisation était faible dans leur communauté mais que celle-ci souhaitait s'y engager. Ces réponses étaient encourageantes et ont montré que la mutualisation était partout à l'agenda.

Il reste que les « services communs », tels que prévus par la loi du 16 décembre 2010, ne pourront devenir réellement opérationnels qu'à la condition d'autoriser juridiquement le plein transfert des agents (et non une simple mise à disposition). Il est également souhaitable que la mutualisation puisse intervenir avec l'ensemble des organismes satellites des communautés, à l'instar des centres intercommunaux d'action sociale (CIAS) par exemple.

**L'ADCF propose:**

- de prévoir le transfert automatique des agents municipaux en cas d'affectation à 100% à un service commun;
- d'offrir la possibilité de mutualiser des services entre une communauté et son CIAS (ou autres organismes satellites);
- de mobiliser les centres de gestion pour appuyer les petites communautés dans leurs efforts de mutualisation (état des lieux...);
- de généraliser la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEC) à l'échelle intercommunale (en faire une dimension des schémas de mutualisation);
- de favoriser le partage d'outils permettant la mise en place de cette GPEC à l'échelle intercommunale, voire intercommunautaire (systèmes informatiques partagés, formations communes, etc.).

### **Objectif : anticiper les impacts de la recomposition de la carte intercommunale sur les personnels**

Les impacts des évolutions de périmètres (extensions, fusions...) sur les organes décisionnels (assemblée, bureau),

les compétences ou les ressources financières et fiscales des communautés ont largement occupé les débats préparatoires aux SDCI. Les incidences sur les équipes administratives et les agents doivent être également placées au cœur des préoccupations. Il est fondamental de lever tous les obstacles psychologiques et toutes les craintes que peuvent susciter ces recompositions sur les personnels.

**L'ADCF propose:**

- d'intégrer dans les études d'impact les incidences sur les personnels, les évolutions de modes de gestion, les harmonisations de régimes indemnitaires;
- de protéger les emplois fonctionnels en cas de fusion ou d'extension de communautés (changement de strate démographique);
- de sécuriser les équipes administratives dans leur intégration au sein des nouvelles communautés.

## **IV. Réformes fiscales et financières**

### **Objectifs : restaurer la confiance, garantir une visibilité budgétaire**

Les controverses suscitées par le remplacement de la taxe professionnelle et le gel des dotations de l'Etat aux collectivités ont à nouveau conduit de nombreux élus à demander une nouvelle gouvernance des finances publiques locales et un nouveau «pacte de confiance» Etat-collectivités. Même si ces appels sont récurrents depuis de nombreuses années, le moment est venu d'en formaliser les supports et les modalités de travail.

Pour inscrire cette gouvernance dans la durée, et non à l'occasion de simples «conférences» sans lendemain, une composante organique du Haut conseil des territoires devrait être entièrement consacrée à cette question, en s'appuyant sur les travaux du comité des finances locales et des organismes rattachés (CCEC, CCEN).

Cette instance devra pouvoir s'appuyer sur un observatoire des finances publiques locales performant, constitué à partir des travaux de la DGCL, de la DGFIP et de la nouvelle juridiction interconsulaire créée entre la Cour des comptes et les chambres régionales. Les commissions des finances des assemblées devraient être associées au fonctionnement de cet observatoire, en liaison avec les associations de collectivités. A l'instar de ce qui est prévu au sein du comité des finances locales, les communautés devront disposer d'une représen-

tation de plein droit au sein de cette nouvelle instance de dialogue Etat-collectivités. Leurs prérogatives fiscales, hier massivement centrées sur la taxe professionnelle, se sont désormais étendues aux impositions assises sur les ménages. Les communautés ont aujourd'hui pris une place importante dans les finances publiques locales. Gérant plus de 30 milliards d'euros de recettes et de dépenses (soit l'équivalent des régions), elles atteignent près de 25% des budgets du «bloc communal» et environ un tiers de ses investissements. Ces pourcentages devraient s'accroître rapidement au cours des années à venir compte tenu des enjeux de mutualisation auxquels va être confronté le secteur communal. Dans ces circonstances, leur absence serait d'autant plus incompréhensible que nombre de réformes actuelles les placent dans un rôle «pivot» (cf. péréquation).

**L'ADCF propose:**

- d'adosser au futur Haut conseil des territoires, le comité des finances locales et les commissions rattachées (CCEC, CCEN);
- de renforcer l'observatoire des finances locales et de le soumettre à un pilotage pluraliste;
- de consolider l'avenir de l'expertise en matière de finances publiques locales (université, administrations centrales, Sénat, Cour des comptes, associations de collectivités, services études des banques...).

## Objectif : préserver un lien fiscal fort entre les territoires et les entreprises

Le remplacement de la taxe professionnelle s'est matérialisé par le changement de l'assiette des impositions économiques locales mais aussi par d'importants échanges de ressources entre niveaux de collectivités. Si l'ADCF a largement souscrit au basculement de l'assiette de l'impôt économique sur la valeur ajoutée (qu'elle demandait depuis la commission Fouquet), elle s'est montrée en revanche critique sur les conditions du transfert de la part départementale de la taxe d'habitation au « bloc communal ».

Outre les nombreux problèmes d'ajustements que ce transfert a suscités fin 2010 et en 2011, le poids de la part départementale de taxe d'habitation en substitut de la taxe professionnelle a profondément déstabilisé les anciens équilibres entre fiscalité économique et fiscalité « ménages » au sein des « blocs intercommunaux ».

L'ADCF a déploré la très forte dégradation du lien fiscal entre entreprises et territoires suscitée par la réforme, ainsi que les difficultés particulières des territoires industriels qui retireraient l'essentiel de leurs ressources des impositions économiques. Malgré les améliorations apportées par les parlementaires, ces territoires socialement fragiles vont connaître une très faible évolutivité de leurs ressources dans les prochaines années du fait du caractère figé des recettes de remplacement.

Même s'il sera difficile de revenir sur ce choix d'affectation des impôts entre niveaux de collectivités, l'ADCF souhaite en revanche que ne soit pas davantage dégradé le lien fiscal entre entreprises et territoires.

Il est en effet d'intérêt national que les communes et intercommunalités préservent de fortes incitations à s'engager dans l'accueil et le développement d'activités productives. Un très mauvais signal a été donné aux territoires d'industrie. A répartition constante des différents impôts entre collectivités, des améliorations nombreuses de la nouvelle fiscalité assise sur les entreprises sont néanmoins attendues. L'ADCF a notamment regretté les dégrèvements très généreux consentis aux entreprises en fonction de leur chiffre d'affaires. Ce choix a conduit à substituer massivement le contribuable local au contribuable national au titre de la CVAE (à hauteur de 4 milliards d'euros) et à n'effectuer qu'un rééquilibrage partiel de la charge fiscale entre secteurs d'activité. L'assiette fiscale de la CVAE est de fait devenue une assiette hybride entre valeur ajoutée et chiffre d'affaires; alors que ce dernier est dans la réalité peu représentatif des capacités contributives des entreprises.

Des évolutions sont également attendues pour préserver le dynamisme des assiettes fiscales assises sur les entreprises, notamment en matière d'IFER, mais également pour poursuivre le mouvement de mutualisation de la fiscalité professionnelle au niveau intercommunal.

## Comment améliorer la répartition territoriale de la CVAE ?

Une difficulté soulevée par la CVAE, impôt économique local largement prépondérant, provient de ses imparfaites conditions actuelles de « territorialisation ». Si les parlementaires ont veillé à améliorer la répartition territoriale des cotisations d'une entreprise entre ses différents établissements (en favorisant notamment les sites de production), les mesures visant à agréger les cotisations provenant des différentes filiales d'un même groupe n'ont pas été adoptées.

Compte tenu de l'extrême importance des groupes et du phénomène de filialisation (70% de la valeur ajoutée du secteur marchand proviennent de groupes), la CVAE est aujourd'hui affectée par les prix de cession internes aux groupes et à des phénomènes d'« aspiration » de la valeur ajoutée dans des holdings financières ou des maisons-mères. La filialisation en entités juridiques autonomes conduit de fait à fausser les réalités économiques et à surconcentrer la CVAE au profit des territoires d'accueil des activités de siège ou financières. Il est par conséquent urgent de considérer les groupes comme une seule entreprise au titre de la CVAE. Cette mesure a d'ailleurs déjà été prévue pour définir le taux d'imposition applicable aux filiales d'un même groupe. Une mesure complémentaire devrait viser à agréger l'ensemble des cotisations d'un groupe avant d'en répartir les produits entre ses différentes entités et établissements. L'ADCF s'est récemment félicitée des conclusions de la mission sénatoriale (Escoffier-Guené) à ce sujet.

### L'ADCF propose :

- un engagement de l'Etat à ne plus dégrader le lien fiscal entre entreprises et territoires;
- d'améliorer la répartition territoriale de la CVAE (assimilation d'un groupe à une entreprise unique);
- de prévoir une indexation (inflation a minima) des différentes impositions forfaitaires sur les entreprises de réseau (IFER);
- d'offrir une marge de manœuvre fiscale plus importante sur la Tascom lorsque celle-ci est perçue au niveau intercommunal;
- d'encourager l'unification de la taxe foncière sur les propriétés bâties prélevée sur les entreprises (création d'une TFPB de zone, possibilité de scinder TFPB ménages/TFPB entreprises...).

## Objectif : faire de la révision des valeurs locatives un grand chantier de la législature en matière d'équité fiscale

Au sein de la fiscalité directe (nationale comme locale), les valeurs locatives cadastrales représentent l'une des principales assiettes d'imposition. Sur elles reposent plus de 50 milliards de produits d'imposition ou de compensations fiscales. Taxe d'habitation, taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), cotisation foncière des entreprises et, plus indirectement, cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) à travers les critères de répartition des cotisations des entreprises multi-établissements... sont tributaires des valeurs locatives, de leur dynamique mais aussi des disparités constatées entre territoires. Reposant sur des évaluations de 1970, les valeurs locatives actuelles constituent l'une de nos plus fortes sources

d'iniquité fiscale. L'ADCF s'est pour cela engagée de manière très volontariste dans le chantier de la révision, initié sous forme expérimentale sur les seuls locaux commerciaux. Elle a pris connaissance avec le plus grand intérêt des conclusions du rapport de bilan de l'expérimentation remis par le gouvernement au Parlement. Devant l'ancienne ministre du Budget et devant la mission sénatoriale chargée du suivi de la réforme (François Marc, Pierre Jarlier), l'ADCF a clairement souhaité que soit poursuivi ce chantier.

#### L'ADCF propose :

- de généraliser la révision des valeurs locatives à l'ensemble des locaux commerciaux en 2012-2013;
- d'élargir l'expérimentation aux locaux résidentiels dès l'automne 2012;
- de généraliser la révision sur les locaux résidentiels en 2013 et 2014;
- d'engager le basculement des cotisations sur les nouvelles assiettes à partir de 2015 avec un lissage des impacts sur un à deux mandats;
- de donner un rôle plus actif aux commissions intercommunales des impôts directs (CIID) dans la phase d'expérimentation puis de généralisation;
- de ne faire jouer un « coefficient de neutralisation » des effets de la réforme que sur les seules cotisations et non sur les assiettes (la notion de valeur locative « brute » et de valeur locative « nette » n'ayant aucun sens et conduisant à des valeurs locatives d'un même bien différentes selon les impôts et selon les niveaux de collectivités).

Contrairement à ce qu'indiquait le rapport de bilan de l'expérimentation, l'actualisation des valeurs locatives exercera un effet très puissant sur la carte des richesses fiscales des « blocs communaux », puisque les écarts de richesses s'apprécient en appliquant un taux moyen (notion de « potentiel fiscal ») et non le taux voté. Il sera donc utile d'anticiper les effets du basculement sur les nouvelles valeurs locatives et la profonde modification des situations individuelles au regard des règles de péréquation nationale et du nouveau FPIC.

#### L'ADCF propose :

- de prendre en compte les futures assiettes modernisées dans le calcul des potentiels fiscaux et financiers des collectivités (tout en appliquant le même lissage que pour le basculement des cotisations);
- de garantir le même niveau de ressources aux collectivités, une fois l'ensemble des locaux réactualisés, par réajustement des taux d'imposition ou mécanismes de compensation (de type FNGIR).

### Objectif : renforcer la péréquation entre territoires

L'ADCF s'est félicitée de la création du nouveau Fonds de péréquation intercommunale et communale (FLIC) qui donne

suite à plusieurs de ses propositions, formulées en 2009-2010, en vue :

- d'élargir le panier des ressources prises en compte dans les calculs des richesses;
- d'agréger les ressources communales et intercommunales au sein d'un potentiel financier de « territoire »;
- d'offrir un rôle « pivot » à l'intercommunalité dans la péréquation entre territoires;
- de fixer un cadre légal de répartition des prélèvements ou reversements entre communauté et communes, tout en laissant des possibilités aux conseils communautaires de les ajuster à leur contexte local (règles de la majorité qualifiée ou de l'unanimité);
- de donner une place importante au critère du revenu des ménages dans les indicateurs de charge.

L'ADCF est néanmoins consciente des nombreux ajustements législatifs à opérer dès la clause de revoyure de l'automne 2012. Sa récente enquête conduite au mois de juin 2012 auprès de ses adhérents montre que de nombreux paramètres doivent être améliorés notamment dans le partage des prélèvements et reversements à l'intérieur des « ensembles intercommunaux ». Il sera souhaitable de redéfinir les ressources prises en compte au sein d'un potentiel financier communal revisité afin de renforcer la cohérence et les synergies entre les différents mécanismes nationaux de péréquation.

#### L'ADCF propose :

- de repenser la clef de répartition (prévue par la loi à défaut d'accord local) des prélèvements ou reversements du FLIC entre une communauté et ses communes membres;
- d'améliorer le calcul du potentiel financier communal (intégration des attributions de compensation);
- de mieux cibler les prélèvements et les reversements à l'intérieur des ensembles intercommunaux (en fonction des écarts de potentiels financiers par rapport à la moyenne communautaire);
- de faire progressivement converger les critères et objectifs des différents mécanismes de péréquation à la fois « verticaux » (dotations de l'Etat) et « horizontaux » (FDPTP, FSRIF, FLIC).

### Objectif : expérimenter une nouvelle étape de la solidarité financière et fiscale dans les territoires

La loi RCT du 16 décembre 2010 a rendu possibles, à la demande de l'ADCF, de nouvelles avancées en matière d'intégration fiscale et de solidarité intercommunale. Elle a notamment autorisé :

- la mise en place d'une DGF unique de territoire, consolidant les dotations municipales et communautaires;
- l'unification de tout impôt direct local au niveau intercommunal (ex. : taxe d'habitation, taxes foncières...).

Encore dénuées de sites d'expérimentation à ce jour, ces innovations commencent néanmoins à intéresser des territoires qui veulent aller plus loin dans la solidarité.

La nouvelle péréquation (FLIC) va conduire à accélérer ces débats et notamment la globalisation des ressources. La révision des valeurs locatives va également remettre à l'agenda la question de l'harmonisation intercommunale des valeurs locatives mais aussi des taux au sein d'un même bassin de vie.

**L'ADCF propose :**

- d'accompagner des territoires d'expérimentation par une mission dédiée constituée des associations de collectivités, de la DGFIP et de chambres régionales des comptes ;
- d'assouplir les règles de majorité requises pour décider de l'unification d'un impôt direct (notamment TFPB).

## **Objectifs : diversifier les solutions de financement du secteur public local et optimiser les priorités de l'investissement public**

Les collectivités s'inquiètent actuellement, et à juste titre, de leurs conditions d'accès durable au crédit pour financer leurs investissements. Portant près des trois quarts de l'investissement public civil de la nation, leur rôle contra-cyclique est désormais reconnu de tous.

Alors que la France recherche des relais de croissance, le maintien des capacités d'investissement du secteur public local est fondamental. La disparition du prêteur historique Dexia et l'anticipation des nouvelles règles de Bâle III ont conduit à une contraction drastique de l'offre bancaire du secteur privé qui ne devrait couvrir que la moitié environ des besoins, à des conditions de taux et de durée beaucoup moins favorables que par le passé.

La mise à disposition d'enveloppes de prêts de la GDC à partir des fonds d'épargne a été une bonne nouvelle, complétée par le projet de création d'un nouveau pôle bancaire public constitué par la Banque postale et la Caisse des dépôts. Mais visant environ 25% du marché à terme, ce nouvel outil bancaire ne parviendra pas à lui seul à combler la place laissée vacante par Dexia ni les possibles retraits d'autres acteurs bancaires. Il est dans ces circonstances fondamental de diversifier les solutions de financement du secteur public local, notamment en facilitant son accès au marché obligataire. En y accédant directement, les grandes collectivités notées par les agences (régions, départements, grandes agglomérations...) trouvent des réponses sur des émissions importantes qui sont autant de besoins en moins à satisfaire par des réponses bancaires classiques.

Pour aller plus loin, et de manière plus structurée, les associations de collectivités (à l'initiative de l'AMF, l'ACUF et l'AMGVF) ont également initié le projet de création d'une agence de financement à même d'« intermédiaire » l'accès des collectivités au marché obligataire. Ce projet d'agence, actuel-

lement conditionné à un certain nombre de prérequis, doit absolument être conduit à son terme et accompagné par les pouvoirs publics nationaux pour être en capacité opérationnelle en 2014 lorsque sera réenclenché le « cycle postélectoral » de l'investissement local.

En parallèle, l'ADCF souhaiterait que les projets d'investissement de très long terme, liés à des infrastructures ou travaux amortissables sur des durées de trente ans et plus, puissent trouver des conditions de prêts sécurisées. Plusieurs grands chantiers nationaux imposés ou encouragés par les pouvoirs publics, dans le cadre du Grenelle ou de la loi handicap, devraient ainsi être accompagnés par des nouvelles enveloppes de prêts spécifiques mises à disposition par la CDC ou la BEI. Parmi ces chantiers: les infrastructures de transport collectif, les mises aux normes et rénovations des réseaux d'eau et d'assainissement, les travaux d'accessibilité ainsi que les chantiers de rénovation thermique des bâtiments devraient être soutenus par des enveloppes dédiées.

**L'ADCF propose :**

- de donner une base législative dans la prochaine loi de finances au projet de création d'une agence de financement des collectivités locales (et appuyer son montage technique);
- de remobiliser des enveloppes de prêts à taux bonifiés, sur les fonds d'épargne, au profit des projets amortissables sur longue durée: transports collectifs, mises aux normes et rénovation en matière d'eau et d'assainissement, travaux d'accessibilité, des chantiers de rénovation thermique...

La contrepartie de cette sécurisation de l'investissement public local sera la recherche d'une optimisation des choix publics locaux. Alors que l'effort d'investissement des collectivités se situe entre 50 et 55 milliards d'euros selon les années, celles-ci seront tenues à l'avenir de mieux établir leurs priorités et de s'interroger sur leurs contributions à la croissance. L'ADCF est persuadée que des progrès considérables peuvent être accomplis collectivement. Il pourra par exemple être préférable d'investir davantage dans le logement que dans certaines dépenses exorbitantes imposées par les fédérations sportives à travers leurs prescriptions normatives (stades, patinoires...). Une conférence de haut niveau pourrait être consacrée à l'optimisation de l'investissement public et à la réduction des normes excessives pour définir les priorités partagées par l'Etat et les collectivités. Ces priorités pourraient être ensuite déclinées dans le cadre des CPER. Les communautés pourraient être en charge de la réalisation de PPI dans leurs territoires, en lien avec leurs communes membres.

**L'ADCF propose :**

- de réunir une conférence nationale chargée d'identifier, de manière concertée, les priorités de l'investissement public pour les prochaines années;

- d'encourager les démarches de PPI dans les collectivités et la réalisation de PPI de « territoires » coordonnés par les communautés (adossées aux schémas de mutualisation);

- de toiler le « stock » de normes et de dépenses contraintes des collectivités imposant des investissements non-prioritaires en période de crise.

## V. Donner une ambition nouvelle à la politique d'aménagement du territoire

La France est aujourd'hui à la recherche d'un nouveau souffle pour sa politique d'aménagement du territoire et de cohésion territoriale (politique de la ville, développement rural...). Une opportunité inédite s'offre pour en repenser les orientations majeures avec la préparation de la prochaine génération de CPER et de programmes européens, les suites à donner au PNRU et aux contrats de cohésion urbaine (CUCS), l'agenda prévu pour procéder à la révision des zonages (ZFU, ZUS, ZRU, ZRR...). Il reste 18 mois d'ici au 1<sup>er</sup> janvier 2014 pour refonder en profondeur l'ensemble de ces outils.

Discipline très vaste, à laquelle chacun tend à assigner des finalités différentes, l'aménagement du territoire est la politique publique interministérielle qui doit tout à la fois veiller aux grands équilibres socio-économiques régionaux, à une utilisation rationalisée et organisée de l'espace, à l'accessibilité des populations aux réseaux et équipements collectifs, aux solidarités humaines et territoriales... Porté par l'objectif de « mise en valeur » des territoires dans les années d'expansion (1950-1973), l'aménagement du territoire a intégré depuis plusieurs décennies les préoccupations environnementales (création des parcs nationaux et régionaux, agences de l'eau, lois littoral et montagne...).

Aménager ne signifie plus exclusivement bâtir et construire mais également « ménager » le territoire et préserver ses aménités; facteur désormais essentiel d'attractivité et de bien-être collectif. L'aménagement du territoire est ainsi placé au cœur d'une définition bien comprise et consistante du développement durable en cherchant à concilier, dans leur dimension spatiale, impératifs de développement économique, de cohésion sociale et de préservation des ressources naturelles. Ce faisant, l'aménagement du territoire est aujourd'hui le lieu d'arbitrages permanents au sujet des usages de l'espace et des modes d'occupation foncière mais aussi dans les choix de localisation des équipements, réseaux collectifs et services publics.

Au-delà de cet aménagement « physique » du territoire, l'aménagement a vu son champ de réflexion s'élargir à nos modes d'organisation collectifs et à des dimensions immatérielles. De grandes réformes institutionnelles ont été portées au titre de l'aménagement du territoire (création des communautés urbaines et des métropoles d'équilibre, agglomérations nouvelles, parcs naturels régionaux...). Des modes d'intervention publique innovants ont été inventés (outils de préemption fon-

cière, conservatoire du littoral, agences d'urbanisme, comités d'expansion, grandes missions d'aménagement...) ainsi que les techniques de contractualisation (CPER, contrats de pays, d'agglomérations, de villes) et de mobilisation de la société civile organisée (comités d'expansion, conseils de développement...).

### Les appels à projets ne font pas une politique

A l'égard de cette tradition française très riche de l'aménagement du territoire, véritable laboratoire et lieu d'innovations, beaucoup d'élus ont aujourd'hui le sentiment que l'Etat n'a plus de véritable stratégie nationale d'aménagement ou que celle-ci s'est essouffée. La multiplication des appels à projets, la prolifération des contractualisations sectorielles, la faible teneur stratégique des CPER en cours d'exécution... ont contribué à brouiller cette stratégie nationale.

Certes, dans le cadre de l'organisation décentralisée de la République que reconnaît notre Constitution, l'Etat ne saurait à lui seul déterminer la politique nationale d'aménagement du territoire ni la mettre en œuvre solitairement. Il reste néanmoins attendu pour fédérer les acteurs publics autour d'objectifs partagés, sur un modèle qui pourrait s'inspirer de la méthode du Grenelle de l'environnement. Cette attente est d'autant plus forte que de nouvelles lignes de fracture territoriale se sont dessinées ces dernières années. A l'intérieur des grandes agglomérations les inégalités sociospatiales ont eu tendance à s'amplifier comme le montrent les données de l'Onzus ou de la récente étude de l'ADCF sur dix années de dynamiques socio-économiques des agglomérations françaises.

Dans un contexte de crise économique et financière profonde, nos bassins d'emploi présentent une vulnérabilité très inégale. Certaines régions, héritières d'un passé de vieille industrie ou de la décentralisation des fonctions d'exécution dans la période fordiste d'après-guerre, souffrent beaucoup plus que d'autres et doivent être les cibles prioritaires de la solidarité nationale. Les contrats de sites et les conventions de revitalisation économique ne sont pas à la hauteur des enjeux, faute de mobiliser l'ensemble des outils d'intervention de droit commun de l'Etat et la péréquation financière entre collectivités.

L'espace rural français ne peut plus aujourd'hui être considéré comme une réalité homogène. Des espaces ruraux vieillissants, en voie de désindustrialisation, contrastent avec des nouvelles campagnes en plein essor démographique et résidentiel. Par-delà ces disparités, un malaise diffus mais profond de la ruralité s'est exprimé à l'occasion des dernières élections nationales, particulièrement accentué dans les campagnes situées sous l'influence des villes et qualifiées de « périurbaines ». Ce malaise doit être entendu, alors que de nouvelles formes de pauvreté et d'isolement social apparaissent dans les campagnes; certains secteurs devenant des lieux de relégation et de désaffiliation tout aussi réels que les quartiers urbains défavorisés.

La France doit en outre absolument se doter d'un véritable regard collectif sur la nouvelle société « périurbaine » qui s'est constituée en l'espace de trente ans et qui capte l'essentiel de notre croissance démographique. Des politiques adaptées d'aménagement et d'organisation collective sont nécessaires pour répondre à ces campagnes périurbaines où se déploient de considérables enjeux de mobilités, de pouvoir d'achat, de présence des services publics, d'animation culturelle et sportive... Une nouvelle contractualisation, pensée dans un cadre territorial élargi, doit contribuer à réintégrer ces espaces périurbains au cœur des politiques publiques.

## **Objectifs : réconcilier les territoires et assurer leurs complémentarités**

Alors qu'approchent les échéances des futures programmations européennes et du renouvellement des contrats de projet Etat-région, l'automne 2012 et l'année 2013 devraient être mis à profit pour redéfinir une véritable stratégie nationale d'aménagement du territoire portant :

- sur la réduction des nouvelles disparités régionales à travers un plan massif de soutien aux régions fragilisées de l'Arc nord-est;
- sur la relance des politiques de cohésion urbaine qui doivent prendre la suite de la politique de la ville en s'appuyant sur des stratégies et projets d'agglomération;
- sur une approche modernisée du développement rural et la recherche de réponses aux spécificités des espaces périurbains sous pression;
- sur le renforcement des réseaux interurbains et la constitution de nouvelles scènes de dialogue ville-campagne (échelle des SCOT);
- sur l'acceptation du rôle moteur des dynamiques métropolitaines au service des économies régionales et de l'attractivité du site France.

Les différents outils de coopération ou de planification institués ces dernières années (SCOT, pôles métropolitains...) doivent être mobilisés dans cette direction. Une nouvelle contractualisation doit être proposée entre 2014 et 2020 à l'ensemble des territoires français, adossée aux stratégies et documents de planification régionaux.

Le Haut conseil aux territoires pourra rapidement devenir le lieu de coproduction de la nouvelle stratégie nationale d'aménagement du territoire, soumise sous forme de livre blanc à la discussion parlementaire et aux avis de la société civile organisée, notamment du CESE et des CESER. Le rapprochement de la DATAR et du secrétariat du Conseil interministériel des villes pourrait esquisser le pilotage administratif de cette nouvelle contractualisation, en lien avec la DGCL, les grandes agences et institutions financières nationales (ANAH, ANRU, ACSE, Ademe, CDC, OSEO...) pour remettre en cohérence les outils contractuels de l'Etat.

### **L'ADCF propose :**

- de mettre à l'agenda du Haut conseil des territoires l'élaboration concertée d'une stratégie nationale d'aménagement et de développement du territoire pour la période 2014-2020;
- de rapprocher DATAR et secrétariat du CIV (ex-DIV) et définir de nouveaux modes de travail avec la DGCL et les grandes agences nationales qui concentrent les moyens d'intervention budgétaires.

Les régions devront naturellement demeurer les copilotes de cette nouvelle contractualisation et voir renforcées leurs capacités de planification et de coordination dans leurs champs de compétences majeurs. Il sera néanmoins souhaitable que la nouvelle contractualisation intègre des politiques essentielles au développement des territoires et dans lesquelles les conseils régionaux ont été peu investis jusqu'à aujourd'hui. C'est notamment le cas des politiques du logement, de la rénovation urbaine mais aussi de la santé. A l'échelle régionale, plusieurs autorités seront ainsi les interlocuteurs des territoires : conseils régionaux, préfets et services déconcentrés de l'Etat, agences régionales de santé... La planification régionale s'est enrichie en quelques années de très nombreux schémas et documents. Le renforcement éventuel de leur portée réglementaire ne pourra être accepté que dans la mesure où leur mode d'élaboration aura laissé une place importante à la concertation et la négociation avec les exécutifs locaux. La création d'une conférence régionale des exécutifs, prévue par les textes législatifs, constitue une avancée importante pour organiser ces rendez-vous et ces concertations. La priorité sera d'en faire une instance pérenne, appuyée sur des dossiers préparés en amont par des échanges techniques importants.

Sous l'égide de la CRE, des conférences thématiques devraient préparer l'élaboration concertée des schémas sectoriels : schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT), schéma régional de développement économique (SRDE), plan régional de développement de la formation professionnelle, schéma régional climat air énergie (SRCAE), projet régional de santé... La composition de ces conférences devra leur assurer une forte représentativité. Afin d'éviter des instances pléthoriques, il pourrait être proposé qu'y figurent de plein droit les conseils généraux et les agglomérations principales ainsi qu'une représentation de

regroupements de communautés (3 à 4 secteurs par département par exemple).

La définition fine de ces secteurs de contractualisation (des «territoires-contrats») pourrait relever de la CDCI dans chaque département, libre à elle de retenir le découpage des pays (lorsque ceux-ci donnent satisfaction), des SCOT ou de toute autre forme de regroupement de communautés. Les maires et présidents de communautés pourraient désigner eux-mêmes leurs propres représentants ou mandataires en fonction des ordres du jour.

Les espaces de contractualisation («territoires-contrats») devront être suffisamment larges pour conforter des solidarités ville-campagne, mutualiser les besoins d'ingénierie, faciliter l'adoption de stratégies territoriales transversales. Il sera à l'avenir fondamental que ces «territoires» servent de référence pour l'ensemble des politiques sectorielles et mettent un terme aux empilements de découpages spécifiques («territoires de santé», nouveaux zonages du service public de l'emploi...) qui conduisent à une considérable déperdition d'énergie et d'argent public (prolifération de diagnostics, instabilité des interlocuteurs et des configurations de travail...).

#### L'ADCF propose :

- de réunir dès l'automne 2012 des conférences régionales d'exécutifs (CRE) pour définir des stratégies régionales concertées;
- de constituer sous l'égide de la CRE des conférences thématiques (économie et emploi, transports, énergie-climat, logement, santé...) réunissant les acteurs publics concernés et les organismes publics financeurs;
- de mieux associer les exécutifs locaux à la définition et à la mise en œuvre des stratégies régionales (SRDE, SRCAR, Scorane, Projet régional de santé...);
- d'engager la concertation en région sur les futurs «territoires-contrats» 2014-2020 en associant les CDCI à la définition des espaces pertinents de contractualisation;
- de préparer la révision des différents zonages sectoriels;
- d'assurer la représentation de chaque «territoire-contrat» au sein de la CRE et des conférences thématiques;
- de mutualiser les fonctions d'observation et d'analyse des territoires au niveau régional (Insee, observatoires régionaux, CRCI, CDC, agences d'urbanisme...).

### Objectif : proposer des contrats de territoires «intégrés»

Les nouveaux contrats doivent permettre de faire converger sur des objectifs communs les compétences et moyens de l'ensemble des acteurs publics sur la période 2014-2020. Cette contractualisation devra notamment mieux articuler les programmes européens et les CPER. Il sera du rôle de l'Etat d'interpeller les collectivités sur des enjeux nationaux majeurs comme l'offre de logements, le développement des activités économiques, la couverture numérique du terri-

toire, la mobilité, la santé ou l'accès aux services publics... Dans le même temps, la mise en œuvre des schémas régionaux sectoriels élaborés, en fonction des sujets et compétences, sous la responsabilité, soit de l'Etat, soit des régions, devra s'appuyer sur des contrats d'objectifs passés avec les territoires, déclinés opérationnellement par la suite par des conventions d'application.

Tous les territoires devraient, entre 2014 et 2020, pouvoir s'inscrire dans ces contrats-cadres pluriannuels élaborés à partir d'un diagnostic partagé sur leurs enjeux et priorités de développement durable (développement économique, cohésion sociale, environnement). Ceci présuppose un regard éclairé de l'Etat et de la région sur ces derniers mais également un effort de «territorialisation» de leurs moyens d'intervention et de leurs priorités stratégiques.

Les moyens des agences nationales (ACSE, ANRU, ANAH, Ademe...) et des grands opérateurs financiers (CDC, OSEO...) devront s'inscrire dans ces contrats intégrés pour une période équivalente aux engagements communautaires. Leur mobilisation devra naturellement être modulée en fonction des enjeux spécifiques locaux et des priorités de l'action publique. Les nouveaux «territoires-contrats» offriront une vision consolidée de l'intervention publique en proposant des engagements sur des objectifs à atteindre sur la période et en renvoyant à des conventions d'application la délimitation des investissements et actions précises à conduire sur une ou deux années. Parallèlement, les contrats devront préserver, et surtout élargir, les dynamiques partenariales et la mobilisation des acteurs locaux initiées par exemple dans les programmes de développement local de type Leader ou les politiques urbaines. L'ingénierie à mobiliser pour le déploiement des contrats territoriaux devra être envisagée en déterminant les mutualisations possibles, les portages conjoints, les ressources humaines disponibles auprès des différents cosignataires et sur les territoires concernés.

Cette nouvelle contractualisation doit concrétiser l'ambition portée en 1998 dans le rapport de l'ancien ministre Jacques Chérèque à travers l'expression «un territoire – un projet – un contrat». Alors que le territoire national est aujourd'hui solidement organisé par l'intercommunalité et les territoires de projet (pays, SCOT, autres...), cette volonté de simplification gagne en crédibilité. Elle répond également à la nécessité de rompre avec la prolifération des appels à projets, des contrats sectoriels et des labels d'excellence. Le «gouvernement à distance» des territoires par les appels à projets accentue les mises en concurrence, favorise les territoires les plus dotés en capital d'ingénierie et suscite un sentiment général de confusion.

#### L'ADCF propose :

- de préparer dès maintenant le renouvellement des projets de territoire en actualisant leurs différents volets (environnement, aménagement, habitat, économie-emploi, social et santé, transports, services publics...) pour une contractualisation rapide après les renouvellements municipaux de 2014;

- de procéder par signature de contrats-cadres sur des objectifs partagés;
- de réinscrire les différentes contractualisations sectorielles et les crédits des appels à projets dans ces contrats-cadres (garantir à tous les moyens d'ingénierie nécessaires);
- de préparer l'actualisation ou « phasing out » des différents zonages (ZRR, ZFU/ZUS, zones APL, zonage investissement locatif, zonages aides économiques et pôles de compétitivité...);
- de renforcer la « territorialisation » des différentes stratégies des acteurs régionaux (SRDE, SRCAE, plan régional de santé...) et de leurs modalités d'intervention;
- de renforcer significativement les moyens des fonds européens alloués aux programmes de développement intégré (de type Leader).

## Vers une refonte et une dynamisation de la politique de zonage

Les différents zonages (ZRR, ZFU, ZUS) sont à ce jour des instruments souvent mal articulés avec les stratégies et dynamiques de développement territorial. Ils agissent comme des filets de sécurité dont on mesure difficilement les impacts faute de données publiques (secret fiscal). Leur révision est à l'ordre du jour. Cette période doit opportunément ouvrir une refonte de la méthode même de délimitation des zonages et à une évaluation partagée des effets produits. Les politiques de « discrimination positive » doivent en tout état de cause être replacées au cœur des stratégies d'aménagement du territoire et de cohésion sociale par une articulation plus claire avec la contractualisation.

A l'échelle des CRE, des arbitrages régionaux pourraient opérer le réglage territorial fin des dispositifs mais aussi de leurs conditions de sortie (« phasing out »). Comme pour les aides à finalité régionale (AFR), il pourrait être envisagé que dans la limite d'un quota de population éligible et/ou de superficie, les conférences régionales d'exécutifs soient habilitées à fixer les contours des zones, limiter les effets de frontière, articuler les zonages avec les dynamiques de projet. Le cadre régional, à travers les CRE, devrait également être le lieu de synthèse et de mise en cohérence des différentes familles de zonages: zonages de développement économique, zonages sociaux (cf. APL...), immobiliers (« zones tendues »), environnementaux (ZNIEFF, parcs naturels régionaux, PPRI...) mais aussi d'évaluation de leurs effets croisés.

### L'ADCF propose:

- de fixer en 2013, après concertation avec les associations de collectivités locales au sein du Haut conseil des territoires, un nouveau cadre législatif fixant les critères des différents zonages et des « géographies prioritaires », des aides fiscales ou financières associées, ainsi que leurs conditions de disparition;
- de revisiter les mesures fiscales ou réglementaires « dérogatoires » à la lueur des évaluations récentes des dispositifs (allègements fiscaux et/ou de charges, bonifications des dotations ou subventions...);
- de confier aux conférences régionales d'exécutifs la responsabilité, en s'appuyant sur les conférences thématiques dédiées et les observatoires régionaux, de proposer de nouvelles délimitations pour les différents zonages sectoriels.

## VI. Politiques de la ville et de cohésion urbaine

### Constat

Année après année, les rapports de l'Onzus soulignent le caractère de plus en plus préoccupant de la situation sociale, économique, éducative et sanitaire des quartiers défavorisés engagés dans des dispositifs variés (ZUS, CUCS, PRU, ZFU, etc.). Le rapport 2011 dresse le constat d'une progression significative des écarts entre les ZUS et les autres composantes de leurs agglomérations. Plus jeunes, moins diplômées et moins actives, les populations des zones urbaines sensibles (ZUS) comptent également une plus forte proportion de familles immigrées et de familles monoparentales que dans le reste des agglomérations où elles se situent. Le taux d'activité en ZUS est inférieur en moyenne de cinq points à celui observé dans les unités urbaines qui les englobent et ces écarts s'accroissent significativement chez les femmes. Corollaire de cette proportion plus

forte de population inactive, les ZUS se distinguent par une plus grande pauvreté, par des revenus fiscaux plus faibles et par une grande dépendance aux prestations sociales. Accès à l'emploi, réussite scolaire, qualité des logements et accès aux soins, les indicateurs sont au rouge. Cette situation nationale contient une grande diversité de situations entre les ZUS et au sein même des ZUS. Cependant, la hiérarchie des ZUS en terme de ressources reste relativement stable et les ZUS pauvres d'aujourd'hui étaient déjà les ZUS pauvres d'hier.

Dans le cadre du projet de révision de la géographie prioritaire (zones franches urbaines, zones urbaines sensibles, zones de redynamisation urbaine), non abouti à ce jour, puis des réflexions engagées pour donner suite au PNRU (PNRU2), le précédent gouvernement avait souhaité organiser une vaste concertation avec l'ensemble des acteurs intervenant dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques

de cohésion sociale et urbaine. Comme l'indiquait la circulaire du 13 mars 2009, l'ambition de l'Etat était de parvenir « à une plus grande concentration des moyens de l'Etat en faveur des quartiers défavorisés, à une meilleure mobilisation des moyens de droit commun de l'Etat et à un renforcement de la solidarité intercommunale ».

Le nouveau gouvernement est aujourd'hui confronté à la nécessité, dans un cadre budgétaire très contraint, de proposer à son tour des évolutions visant à refonder les politiques de cohésion urbaine. Plusieurs chantiers vont s'ouvrir simultanément, avec une opportunité de les piloter de manière cohérente et phasée :

- définition de l'avenir des zonages urbains (ZFU, ZRU, ZUS...);
- orientations et moyens des grands programmes (PNRU 2, PNRQAD...);
- préparation d'une nouvelle génération de contrats (CPER, CUCS...);
- avenir des agences (ANRU, ACSE...) et rapprochement « de l'urbain et de l'humain »;
- renforcement de la péréquation financière et mise en cohérence des différents dispositifs (FPIC, FSRIF, DSU...).

Depuis plus de 20 ans, la question de la solidarité urbaine s'est incarnée dans la « politique de la ville » à travers une intervention publique in situ dans les quartiers et communes défavorisés. Cette politique s'appuie sur un axe privilégié, reliant, par contrat, l'Etat aux communes; elle cible des quartiers, désignés par la concentration élevée de ménages défavorisés et de difficultés sociales. La politique de la ville n'a certes pas démerité: elle a d'une part permis de mettre à jour les enjeux spécifiques de cohésion sociale et territoriale « intra-urbaine », par-delà les mécanismes nationaux de redistribution garantis aux personnes et les filets de sécurité de l'Etat providence; et, d'autre part, d'accompagner la montée en responsabilité des collectivités locales, plus particulièrement des maires, dans la conception et la mise en œuvre de politiques de solidarité territoriale.

Nul ne peut mettre en cause les effets positifs, malgré leur hétérogénéité et leur inégale portée, des dispositions législatives spécifiques (LOV, LOADT, Pacte de relance pour la ville, LRU...), des programmes budgétaires et des nombreuses opérations de renouvellement urbain mis en œuvre depuis plus de vingt ans. Des « reconquêtes » incontestables ont été opérées dans de nombreux territoires. Des parcours individuels ont été soutenus. Des situations sociales très tendues ont pu être surmontées et apaisées.

Il est de fait légitime de penser que la situation serait aujourd'hui bien plus dégradée si n'avaient pas été engagés ces programmes massifs et renouvelés de développement social, d'éducation prioritaire, de discrimination positive, de réhabilitation du parc social et des copropriétés dégradées, de gestion urbaine de proximité... Ces considérations n'interdisent pas pour autant de s'interroger sur l'essoufflement actuel de la politique de la ville et sur son « efficacité » (rapport coût-efficacité). Traduction spatiale de puissantes évolutions de société

qui la dépassent (exclusion de l'emploi, développement de la précarité, raréfaction des postes peu qualifiés, fragilisation du modèle français d'intégration et de l'institution scolaire, montée des incivilités, recompositions familiales...), la « politique de la ville » est confrontée à des mécanismes puissants de relégation et de désaffiliation qu'elle ne peut à elle seule enrayer. Malgré les efforts constants affichés pour tendre vers une plus grande mixité sociale, garantir l'accès aux services publics... les processus d'enclavement des quartiers les plus en difficulté n'ont pas été enrayerés. Même lors de la reprise économique de la fin des années 1990, période de croissance forte et de créations d'emplois nombreuses, les taux de chômage constatés au sein de nombreuses ZUS avaient progressé à contre-courant des évolutions nationales.

Par des phénomènes cumulatifs, l'enclavement social des quartiers est la résultante d'une multitude de facteurs qui s'auto-entretiennent :

- la concentration géographique de l'habitat social;
- les départs par petits flux des ménages les plus solvables de ces quartiers;
- l'empreinte urbanistique encore forte des politiques de grands ensembles que l'on ne peut reconstruire sans solutions préalables de relogement;
- la stigmatisation persistante de « territoires urbains » qui contrarie les stratégies de diversification de l'habitat et des logiques de peuplement...

Par rapport à ces enjeux, l'ADCF considère que de nouveaux leviers d'intervention doivent être recherchés pour conférer une plus grande efficacité aux politiques de cohésion sociale urbaine. Elle considère que ces leviers nouveaux doivent être actionnés à l'échelle des agglomérations. Tout en confortant la pleine légitimité des maires et équipes municipales à piloter au plus près du terrain la mise en œuvre des programmes de développement social des quartiers, des politiques publiques complémentaires, conçues et déployées à l'échelle de l'agglomération, doivent contribuer à agir sur les mécanismes ségrégatifs les plus puissants constatés dans le fonctionnement des grands « marchés urbains » (foncier, immobilier, emploi, éducation...).

#### **L'ADCF propose :**

- de systématiser la contractualisation à l'échelle des agglomérations (CUCS, convention ANRU, convention délégations à la pierre, etc.) pour impliquer leurs grandes compétences sectorielles (transports, économie, action foncière, logement, équipements collectifs, etc.) dans le désenclavement des quartiers défavorisés;
- de concevoir un PNRU 2 moins discriminant entre quartiers;
- de réconcilier les modalités d'intervention de rénovation urbaine et les actions d'animation, de cohésion/inclusion sociale et économique, de lutte contre les discriminations et de promotion de l'égalité et de la citoyenneté;
- de rapprocher l'ANRU et l'ACSE (« réconcilier l'urbain et l'humain »);
- de laisser le pilotage de la gestion urbaine de proximité au

niveau municipal tout en mutualisant des fonctions-supports et en assurant la mise en réseau des équipes de développement social (rompre leur isolement);

- de compléter l'intervention « in situ » dans les quartiers par des politiques volontaristes d'agglomération visant à réguler les grands « marchés urbains » (foncier, immobilier, emploi, mobilités, commerce...);

- de prendre en compte l'effort de solidarité financière et fiscale interne des agglomérations dans le renouvellement des contrats;

- d'encourager une intégration fiscale intercommunale forte comme facteur de réduction des disparités sociale et territoriale des agglomérations;

- d'agir sur les transports en déployant des infrastructures de transports collectifs (modes lourds TCSP, BHNS, transports à la demande) dans un souci de désenclavement des quartiers défavorisés et en accompagnant les usages de la mobilité (compréhension du fonctionnement des réseaux, modes doux, gestions des horaires atypiques);

- d'agir sur la revitalisation économique des quartiers (recherche d'optimisation des zonages urbains, requalification des sites, valorisation économique d'un foncier moins onéreux, etc.);

- de préserver/rénover la trame commerciale de proximité;

- de développer l'action foncière à travers une vraie relance des programmes d'action foncière et des outils fiscaux appropriés (cf. groupes sur urbanisme de projet).

## Politiques métropolitaines et inter-territoriales

Analysant nos 354 aires urbaines françaises définies par

l'Insee en 1999, une récente étude de la Datar met en exergue l'ampleur et l'intensité des relations entre elles. Elle souligne les réseaux d'interdépendances entre nos systèmes urbains à trois échelles distinctes. Même si peu de nos aires urbaines parviennent, individuellement, à figurer dans le haut de classement européen, les différents « systèmes urbains » qu'elles forment entre elles permettent de conforter nos dynamiques métropolitaines nationales. Ce sont ces métropoles « polycentriques » que tend à faire émerger le concept de pôle métropolitain intégré dans la loi du 16 décembre 2010 et qui a été très vite suivi d'effets concrets (6 pôles créés au 5 juillet 2012, plusieurs autres en réflexion).

Un bon usage de ces « pôles métropolitains » doit consister à voir en eux des facteurs d'entraînement des économies régionales et non des « isolats de croissance ». Là où nombre d'acteurs déplorent encore les rivalités historiques entre villes proches, les concurrences pour l'attraction des équipements à fort rayonnement (université, gare TGV, centre de recherche...), les pôles peuvent devenir des outils de régulation majeurs des dynamiques urbaines et de dépassement des effets de concurrence par une recherche conjointe d'attractivité.

### L'ADCF propose :

- d'accompagner le développement des pôles métropolitains pour coordonner les stratégies et compétences des communautés au sein de « grands territoires »;

- de réinterroger la formule du syndicat mixte fermé prévue pour porter les « pôles » et qui tend à exclure les départements et les régions de leur animation alors que leurs compétences (transports interurbains, réseau express régional, etc.) sont parties prenantes de la construction métropolitaine.

---

## VII. Développement économique, politiques de l'emploi, formation et qualifications

---

### Constat

Alors que notre taux de chômage franchit à nouveau le seuil de 10%, qu'un envol préoccupant de la précarité et des nouvelles pauvretés est partout constaté, que nos industries ont perdu en compétitivité et que se creuse notre déficit commercial... chacun est conscient du « redressement productif » dont la France devra faire preuve au cours des prochaines années. Sans ce redressement, c'est l'ensemble de notre modèle social qui est menacé. La question posée est désormais celle de la méthode pour y parvenir.

Il est en tout état de cause certain que notre redressement productif passera par un ancrage territorial beaucoup plus fort de nos « chaînes de valeur » et de nos tissus d'activités. Les collectivités locales, au premier rang desquelles les

régions et les intercommunalités, doivent y contribuer activement. C'est un fait, notre tissu productif est encore trop marqué par son héritage colbertiste et des filières commandées par un nombre réduit de donneurs d'ordre. L'économie française s'est encore extrêmement concentrée ces dernières années.

66% de l'emploi et 70% de la valeur ajoutée du secteur marchand résultent de seulement 44000 groupes, soit 6% des entreprises.

Nombre de nos entreprises se sont développées par croissance externe. De puissants phénomènes de filialisation sont intervenus. Les PME elles-mêmes se sont insérées dans des groupes pour trouver des réponses aux besoins de fonds propres. Sans être une évolution nécessairement négative,

cette forte concentration peut réduire l'autonomie décisionnelle des entreprises et leur ancrage dans les territoires. Elle peut également réduire leurs capacités à s'inscrire dans des projets collaboratifs multiples et des réseaux d'innovation. L'avenir est pourtant dans cette réactivité et cette flexibilité des chaînes de valeur en permettant à des PME ou ETI de réduire leur taux de dépendance à quelques donneurs d'ordre ou acheteurs. Sous des intitulés multiples, parfois mal coordonnées et concurrentes, les politiques de soutien des réseaux d'entreprises (clusters, grappes d'entreprises, SPL...) et de « pôles de compétitivité », sont certainement les modes d'intervention les plus porteurs d'avenir. Ces politiques ne doivent pas se limiter au seul soutien de projets de R & D mais s'élargir à l'ensemble des fonctions-supports des chaînes de valeur: parcs d'activités fonctionnels, logistique, commercialisation, appuis à l'export... Une action importante doit également être conduite sur les qualifications professionnelles et les collaborations avec l'enseignement supérieur à travers des stratégies d'innovation qui ne peuvent se résumer aux pôles de compétitivité.

Aux côtés des tissus productifs tournés vers l'export, nos territoires disposent également de considérables atouts résidentiels sur lesquels peuvent se fonder des politiques de développement local. Renforcement et montée en gamme des services, amélioration de nos capacités d'accueil touristique, appui aux nouvelles activités portées par l'économie sociale ou l'économie « verte » (circuits courts...) doivent faire partie intégrante de notre stratégie de redressement productif, insérée dans les territoires.

## **Objectif : renforcer le rôle de mobilisation et de coordination des régions**

Le soutien des activités économiques, et notamment des secteurs productifs, va nécessiter au cours des prochaines années une mobilisation plus efficace de l'ensemble des acteurs publics. Cette mobilisation passera par une meilleure répartition des rôles entre les grandes fonctions régulatrices de l'Etat, le pouvoir de planification régional et les politiques locales d'animation économique et d'accueil des entreprises. Un consensus est sans doute aujourd'hui établi pour accepter le renforcement du rôle de coordination des régions en matière économique, en premier lieu dans le registre des différents dispositifs de financement des entreprises. Leurs responsabilités dans le pilotage des politiques de formation professionnelle sont également reconnues et devraient être renforcées, dans un dialogue étroit avec les partenaires sociaux, les établissements consulaires (CCI), les OPCA et les opérateurs (AFPA, lycées professionnels...). Le moment est donc venu de consacrer les responsabilités régionales en matière d'action économique, de formation et d'emploi, et de souscrire aux demandes légitimes des régions de voir enfin clarifier leurs responsabilités par rapport aux services déconcentrés de l'Etat.

Au demeurant, le renforcement des compétences régio-

nales ne saurait se traduire par l'attribution d'une compétence exclusive en matière de développement économique. D'importants soutiens sont attendus par les entreprises, au plus proche du terrain, de la part des acteurs publics locaux: communautés, pays, agences de développement départementales... C'est en premier lieu l'offre d'accueil « physique » des entreprises (zones d'activités, parcs industriels, pépinières, incubateurs...) qui relève de plus en plus des responsabilités intercommunales ainsi que la mise à disposition des services supports nécessaires à leur développement (réseaux, voiries, transports collectifs pour les salariés, habitat...). Leurs attentes se sont même fortement accrues depuis quelques années avec la progression des horaires atypiques (crèches interentreprises, solutions de mobilité adaptées...), la pénurie de logements, les attentes des cadres et salariés mobiles en matière de culture, de loisirs, de services publics... Au-delà de cette gamme de services attendue, les collectivités infrarégionales (intercommunalités, départements...) ont beaucoup investi ces dernières années dans le soutien d'actions collectives au niveau local, l'appui des créateurs, l'animation de « clusters », la gestion prévisionnelle des compétences...

Le renforcement du rôle des régions ne saurait donc s'opérer au détriment de ces initiatives locales mais doit au contraire les conforter par une coordination souple, un effort de mise en réseau, d'agencement des responsabilités et une contractualisation dynamique. Nombre d'acteurs publics locaux attendent également de la région qu'elle « territorialise » ses différentes politiques, soit davantage visible sur le terrain et renforce le caractère stratégique du SRDE (la première génération ayant souvent été perçue comme un catalogue des aides).

### **L'ADCF propose :**

- de faire du schéma régional de développement économique (SRDE) l'outil de planification de droit commun (il n'est à ce jour qu'expérimental);
- d'opérer la dévolution à la région des derniers régimes d'aide publique instruits par les services déconcentrés de l'Etat (actions collectives notamment);
- de mettre en cohérence au niveau régional les différentes politiques de soutien des « clusters », « grappes d'entreprises » et pôles de compétitivité...;
- de conforter les outils régionaux de capital-investissement et les possibilités de mobilisation de l'épargne locale (FIP...), en lien avec le projet de banque publique d'investissement;
- de confirmer le rôle directement prescriptif du SRDE sur l'ensemble des aides financières aux entreprises supérieures à un certain montant (coordination régionale nécessaire des aides directes aux entreprises);
- de mettre en réseau au niveau régional les développeurs économiques locaux (CCI, agences de développement, services économiques des collectivités...);
- d'élargir le SRDE aux questions de l'emploi et des politiques de qualification;

- de renforcer le caractère prescriptif du plan régional de développement de la formation professionnelle par rapport aux opérateurs de formation;
- d'encourager la contractualisation entre la région et les partenaires sociaux pour territorialiser une part des financements des OPCA;
- de clarifier les responsabilités entre comités régionaux, comités départementaux et offices de tourisme à travers le volet tourisme des SRDE;
- de réorganiser à travers les CPER le soutien aux grandes filières touristiques et la valorisation de la « destination France » à travers des contrats de destination.

Cette évolution de la planification/coordination régionale en matière de développement économique, d'innovation et de formation doit néanmoins être accompagnée d'un profond changement dans la méthode d'élaboration de ces stratégies et dans un effort de « territorialisation » à l'échelle des bassins d'emploi. Sous l'égide de la conférence régionale des exécutifs, une conférence régionale économie-emploi-formation devrait ainsi piloter la réalisation des nouveaux SRDE et PRDF, avant de proposer de les décliner via des dispositifs contractuels adaptés.

Dans une logique de subsidiarité et d'efficacité, les intercommunalités doivent devenir les garantes de la cohérence locale des interventions publiques dans leur territoire, mais aussi les « points d'entrée » lisibles dans des systèmes d'aide ou des circuits de financement de plus en plus complexes. Cette fonction de « guichet local unique » doit être aménagée par des conventionnements avec les agences de développement, les régions, chambres consulaires... Une bonne gouvernance locale du développement économique passe également par des visites régulières du tissu économique local (visites annuelles de chaque entreprise) pour recenser les besoins et projets, faciliter les formalités diverses, connaître les difficultés particulières (recrutement, trésorerie...). Elle passe en outre par un dialogue permanent avec les acteurs économiques organisés à travers les conseils de développement, les clubs d'entreprises, les agences et chambres consulaires... C'est en outre à l'échelle des bassins d'emploi, constitués d'une ou plusieurs intercommunalités, que doivent agir les outils opérationnels de la gestion de l'emploi et de l'insertion (missions locales, PLIE, maisons de l'emploi...).

Le moment est venu d'unifier, sous une maîtrise d'ouvrage intercommunale unique, les actions de développement économique et de soutien à l'emploi dans une logique prospective, d'anticipation des mutations, et de gestion territorialisée des ressources humaines.

A l'échelle infrarégionale, celle des « bassins d'emploi », l'ADCF plaide ainsi aux côtés de l'Alliance Villes Emploi pour une meilleure définition et un meilleur partage d'une compétence emploi-insertion. Les intercommunalités doivent exercer, seules ou regroupées au niveau du bassin d'emploi, un rôle de coordination locale des dispositifs nationaux, régionaux et locaux en prévoyant la participation des communautés dans les instances de gouvernance des politiques de l'em-

ploi et de la formation.

Cette association de l'intercommunalité n'est encore pas totalement satisfaisante comme l'a souligné un récent rapport d'information de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur « les collectivités territoriales et l'emploi »<sup>1</sup>.

#### **L'ADCF propose :**

- d'appuyer le réseau des agences de développement dans leur repositionnement institutionnel et l'évolution de leurs métiers (en lien avec les intercommunalités);
- d'organiser une gouvernance intégrée des outils territoriaux de l'emploi, de la formation et de l'insertion (maisons de l'emploi, PLIE, missions locales, Pôle emploi...) et proposer des contrats d'objectifs...;
- de redonner un second souffle aux maisons de l'emploi en consolidant leur gouvernance à l'échelle intercommunale (articulation communauté/bassin d'emploi);
- de systématiser les démarches de gestion territoriale de l'emploi et des compétences dans les bassins d'emploi;
- de renforcer les moyens de la médiation des relations interentreprises, créer des relais en région et faciliter leur saisine par les acteurs publics locaux;
- de donner aux collectivités des moyens juridiques pour pérenniser savoir-faire et outils de production en cas de projet de fermeture de sites (notion de « CV de sites »);
- de poursuivre l'effort de structuration des réseaux d'appui à la création d'entreprises (PFIL, réseau Entreprendre, ADIE...);
- d'instituer des dispositifs de veille et d'anticipation des difficultés des entreprises en mobilisant les outils d'analyse disponibles (OSEO, banque de France...);
- de redynamiser l'économie sociale et solidaire dans les activités d'utilité publique (environnement, cohésion sociale, gestion des mobilités...) et les secteurs émergents (EnR, rénovation thermique...);
- d'encourager la création de sociétés coopératives d'intérêt collectif (SCIC) dans des secteurs émergents (emplois verts, EnR, circuits courts...);
- d'amplifier dans les territoires les rapprochements entreprises-universités et les projets collaboratifs (orientation des étudiants et diplômés, stages, financements de bourses, projets de R & D...).

1. Ce rapport, réalisé par Patricia Schillinger, souligne l'absence de représentants des intercommunalités dans la composition des conseils régionaux de l'emploi institués par la loi du 13 février 2008 relative à l'organisation du service public de l'emploi. La multiplication de ces instances de concertation tend par ailleurs à complexifier le paysage institutionnel local dans le champ de l'emploi et de la formation professionnelle. Consultable en ligne sur le site du Sénat à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2011/r11-625-notice.html>

## VIII. Enseignement supérieur et recherche, stratégies d'innovation

### Constat

La stratégie de Lisbonne d'une économie de la connaissance a placé l'enseignement supérieur et la recherche au premier rang des leviers de croissance, d'innovation et de compétitivité des économies nationales.

Depuis 2009 et la loi LRU, le monde universitaire change en mode accéléré, son ancrage territorial s'affirme. La plupart des universités ont basculé dans l'autonomie et les fusions entre universités s'amorcent. Au-delà des enjeux propres de gestion des universités et des instituts de recherche, la loi LRU pose avec insistance la question de l'ancrage des universités dans leur territoire et leurs relations avec les collectivités territoriales. Le récent colloque de Marseille de la Conférence des présidents d'université, «L'Université pour l'avenir, avenir des universités», a confirmé le profond renouvellement du regard que les universités portent sur les collectivités locales en matière de partenariat, de financement. Bien que l'enseignement supérieur et la recherche relèvent en premier lieu de la pleine compétence de l'Etat, les collectivités régionales et locales se sont affirmées dans le soutien et des politiques publiques d'accompagnement (immobilier, bibliothèques, vie étudiante, logement étudiant...).

L'importance prise par les enjeux universitaires et scientifiques dans la vie des territoires et de leur économie rend indispensable la pleine association des collectivités aux processus de recomposition actuels. Ces dernières doivent être pleinement reconnues dans leur contribution au développement de l'enseignement supérieur et de la recherche en France. Elles ont en contrepartie pour responsabilité d'améliorer l'insertion des sites universitaires dans les territoires, recoudre les liens parfois distendus par la création des campus «hors les murs» dans les années 60-70, jouer un rôle d'interface entre les milieux universitaires, scientifiques et les acteurs de la vie économique locale. Nos universités doivent être placées au cœur de nos «écosystèmes» locaux de croissance et d'innovation mais aussi du rayonnement culturel et intellectuel des territoires.

Tout en mobilisant l'ensemble des acteurs publics, il est néanmoins indispensable de clarifier, sans doute localement, les interventions respectives des acteurs publics (Etat, région, agglomérations...) tout en définissant une véritable politique d'aménagement universitaire du territoire.

Si les grandes agglomérations s'engagent de manière très volontariste dans le domaine de l'enseignement supérieur, de l'innovation et de la recherche, les régions et l'Etat doivent veiller, ensemble, à garantir un aménagement universitaire cohérent du territoire en pensant la complémentarité des sites d'enseignement supérieur. Les villes et agglomé-

rations moyennes ont également parfaitement compris les enjeux d'une «spécification territoriale» en soutenant leurs universités dans le cadre des plans U2000 et U3M, en innovant à travers les universités technologiques, en renforçant les interfaces avec les spécificités de leurs bassins d'emploi. Leur crainte actuelle, qu'il faut lever, est de voir les universités ou antennes qu'elles ont massivement aidées ces vingt dernières années, être progressivement dévitalisées.

Les premiers pôles métropolitains font également des coopérations interuniversitaires l'une des priorités de leur vocation, soutenant les rapprochements engagés par les présidents d'universités et les réseaux scientifiques. En liaison avec les régions, ces initiatives seront de nature à renforcer la complémentarité entre pôles universitaires spécialisés, développer des effets de masse critique, limiter les effets de concurrence dans la carte des derniers cycles et des écoles doctorales. Ces stratégies de mise en réseau et d'organisation des complémentarités doivent contribuer à garantir l'équité d'accès à l'enseignement supérieur par des alliances territoriales renouvelées. Sous l'animation conjointe de l'Etat, des conseils régionaux et des présidents d'université, des schémas régionaux de l'enseignement supérieur et de la recherche devraient être élaborés avec l'ensemble des parties prenantes, dont les agglomérations sièges des universités.

### L'ADCF propose :

- de constituer auprès de la CRE, un cadre de travail quadripartite entre l'Etat, la région, les présidents d'universités et les agglomérations d'accueil des sites universitaires;
- de réaliser des schémas régionaux d'enseignement supérieur et de recherche permettant d'organiser la carte régionale de l'offre de formation supérieure, de conforter la mise en réseau les équipements et équipes scientifiques, d'encourager les projets collaboratifs et les regroupements inter-sites (PRES);
- de compléter les schémas régionaux par des «projets ou schémas de sites» au sein des agglomérations d'accueil.

Plusieurs agglomérations ont déjà élaboré des schémas locaux d'enseignement supérieur et de recherche qui abordent de manière coordonnée les différentes dimensions de l'inscription des universités dans leur territoire.

Les agglomérations doivent pleinement inscrire le «fait universitaire» dans les différentes politiques sectorielles dont elles ont la charge: PLH, plans de déplacements, vie culturelle, stratégies économiques... La révision de la loi LRU devrait ainsi proposer de généraliser les «contrats de sites universitaires» formalisant les engagements de chaque partie prenante.

**L'ADCF propose :**

- de reconnaître une compétence de plein droit des agglomérations pour agir dans le soutien des équipements et activités universitaires;
- d'encourager les agglomérations, à travers la contractualisation, à conforter: les « services universitaires » tels que le logement étudiant, les plans de déplacements de salariés et d'étudiants sur les campus universitaires, l'équipement des

campus à très haut débit, l'animation culturelle et sportive...; les infrastructures et de grands équipements scientifiques; les projets de recherche (allocations pour les jeunes chercheurs et les post-doctorants) et de valorisation des travaux; l'orientation et pré-orientation des jeunes diplômés (création des interfaces avec le tissu économique local et régional); la mise en place de structures d'essaimage et de transfert d'innovation en direction des filières économiques du territoire.

---

## **IX. Urbanisme, aménagement opérationnel, questions foncières**

---

Dans le cadre du Grenelle de l'environnement, une nouvelle ambition a été donnée à nos politiques d'aménagement de l'espace et à nos pratiques d'urbanisation. Comment répondre à un paradoxe: nous manquons à la fois de terrains pour construire des logements alors que nos consommations foncières sont excessives, mitant les paysages, fragilisant la biodiversité et les écosystèmes, grignotant des terres agricoles périurbaines, accentuant la dépendance automobile des ménages... De fait, de nouvelles orientations ont été données à nos politiques d'urbanisme visant à redensifier nos systèmes urbains, à renforcer la cohérence entre les planifications sectorielles, à tendre vers une plus grande mixité fonctionnelle dans les territoires. Les objectifs assignés aux plans locaux d'urbanisme (PLU) et SCOT de nouvelle génération « Grenelle » s'avèrent ainsi beaucoup plus ambitieux. Le législateur a également souhaité leur généralisation progressive à l'ensemble des territoires. Alors que la fiscalité de l'aménagement pénalisait la densité, la nouvelle taxe d'aménagement comprend désormais un dispositif visant à pénaliser au contraire la sous-densité (VSD). Chacun comprend que si nous souhaitons limiter à l'avenir nos consommations foncières tout en libérant des terrains pour construire, des arbitrages stratégiques devront être opérés. Les groupes de travail sur l'urbanisme de projet, réunis en 2010 et 2011 ont jeté les bases d'une réflexion très riche et de nombreuses propositions concrètes.

L'ADCF considère que plusieurs objectifs partagés au sein de ces groupes devront être poursuivis, parmi lesquels :

- le renforcement des rapports de compatibilité entre les différents documents de planification stratégique;
- la promotion active, voire la généralisation obligatoire à l'horizon 2015, de PLU intercommunaux (PLU-I);
- le renforcement des mécanismes fiscaux permettant de lutter contre la rétention foncière;
- une conception des documents d'urbanisme davantage guidée par les stratégies territoriales et la culture du projet que par l'application de règlements;
- la mise à disposition d'une ingénierie publique de haut

niveau au service des politiques d'urbanisme.

Plusieurs membres du nouveau gouvernement, dont le Premier ministre, ont récemment fait état de leur conviction en faveur de PLU intercommunaux, ce dont l'ADCF se félicite. A ce jour, 200 communautés disposent de cette compétence, avec une accélération constatée depuis 2008. De nouveaux signaux en ce sens doivent être donnés dès maintenant pour préparer les esprits après 2014.

### **Quelle gouvernance de la planification de l'espace ?**

12 ans après la loi SRU, les SCOT sont pleinement entrés dans les pratiques des acteurs locaux et ont vu leur prescriptivité progressivement renforcée. Des liens de compatibilité plus étroits les lient désormais aux plans locaux d'urbanisme (PLU). Une obligation de généralisation des SCOT à l'ensemble des territoires est fixée à l'horizon 2017. Une des priorités sera de donner suite à ces orientations et de s'assurer de la capacité des collectivités locales à élaborer des documents consistants dans les temps impartis. Une autre question ouverte, dans les territoires soumis à de très fortes pressions foncières ou sur des enjeux d'aménagement précis, est celle de savoir si des normes d'aménagement de rang supérieur doivent encadrer la réalisation des SCOT et imposer leur compatibilité. Outre les lois spécifiques (littoral, montagne...), les zonages environnementaux et chartes de parcs naturels, des capacités d'intervention de l'Etat demeurent pour assurer la prévention des risques (PPRI) ou assurer la réalisation de projets d'intérêt général. Dans quelques régions, un schéma régional élaboré par la région en association avec l'Etat s'impose aux SCOT (SDRIF, SAR en Outre-mer, Padduc en Corse). Avec le Grenelle, les Directives territoriales d'aménagement durable (DTADD) ont en revanche perdu leur force opposable.

**L'ADCF propose :**

- de préserver l'objectif de généralisation des SCOT tout en assouplissant certains délais fixés par le Grenelle;

- de conforter la consistance juridique des SCOT et leur caractère opérationnel;
- de relayer les SCOT par la réalisation systématique d'un document d'urbanisme à l'échelle intercommunale (soit schéma de secteur soit PLU intercommunal).

Alors que les régions expriment la volonté de voir les schémas régionaux d'aménagement durable du territoire (SRADT) gagner en prescriptivité réglementaire, un débat doit être ouvert sur la consistance à donner à ces documents, leur degré de précision et les sujets sur lesquels la région serait habilitée à fixer des normes opposables. Des directives régionales d'aménagement (DRA) pourraient, sur des enjeux majeurs, fixer des objectifs maximums de consommation foncière, aménager des zones de protection (trame verte et bleue) ou des réserves foncières, définir la localisation préférentielle de zones d'activités ou d'équipements commerciaux supérieurs à une certaine dimension. Une telle évolution nécessiterait néanmoins de définir avec précision les obligations préalables de concertation de la région et la procédure d'élaboration de ces directives adossées aux SRADT. Les prérogatives de la région en matière de planification doivent demeurer inscrites dans leurs champs de compétences de coordination les plus légitimes, notamment en matière de développement économique, de transports et d'environnement... L'opposabilité directe des schémas régionaux pourrait résulter d'une coopération avec les autorités en charge des SCOT et les communautés dotées de PLU-I; et faire l'objet d'un engagement contractuel des parties. Cet engagement contractuel permettrait de respecter le principe de non-tutelle inscrit dans notre Constitution. La généralisation des établissements publics fonciers régionaux (EPFR) permettrait d'accompagner ces stratégies d'outils de préemption et de portage foncier.

#### L'ADCF propose :

- de renouveler la planification régionale de l'espace à travers des SRADT plus opérationnels et programmatiques;
- de circonscrire les prescriptions régionales à des sujets d'intérêt majeur et de compétence régionale (développement économique, transports, réserves foncières, protection environnementale...) à travers des directives régionales d'aménagement;
- d'approfondir la concertation préparatoire à ces documents et leur donner une valeur prescriptive à partir de l'engagement contractuel des parties.

### Objectif : encourager fortement d'ici 2014 l'élaboration de plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLU-I)

Réécrit en application du Grenelle de l'environnement, le Code de l'urbanisme fait désormais du PLU intercommunal le principe général et du PLU communal une dérogation. Cependant, le transfert de la compétence à la communauté résulte

encore d'une démarche volontaire (à l'exception des communautés urbaines dans lequel le transfert est de plein droit). Convaincue du caractère central et stratégique de la compétence PLU dans la mise en œuvre des orientations communautaires, l'ADCF entend poursuivre ses efforts pour promouvoir cette approche intercommunale de l'urbanisme.

#### L'ADCF propose notamment plusieurs leviers :

- de pérenniser, au-delà des appels à projets, un appui financier de l'Etat aux démarches de PLU-I par une évolution des critères d'attribution de la DGD (dans laquelle serait intégrée la DGD « autorisation du sol » aujourd'hui saupoudrée). La DGD pourrait être recentrée sur les seules démarches de PLU-I;
- d'intégrer la compétence PLU dans la liste des compétences donnant droit, pour les communautés de communes, à la DGF dite « bonifiée »;
- de systématiser le transfert de la compétence PLU dans les communautés d'agglomération au moment des renouvellements municipaux;
- de renforcer les capacités fiscales des communautés compétentes en matière de PLU-I. Le produit de la nouvelle taxe sur les plus-values appliquée aux cessions de terrains agricoles rendus constructibles devrait leur revenir de plein droit (tout en restant affectées à des projets de préservation de l'agriculture notamment périurbaine et d'installation de jeunes agriculteurs);
- de conférer une capacité supérieure de majoration de la taxe d'aménagement (TA) à une communauté titulaire de la compétence PLU.

#### L'ADCF propose :

- de valoriser la disposition en vertu de laquelle le PLU-I peut, en l'absence de SCOT, en comprendre les dispositions et en avoir les effets;
- de redonner une marge de manœuvre accrue à la communauté dotée d'un PLU-I dans l'application des orientations du SCOT (ventilation géographique des droits de consommation foncière; application des règles de densité...);
- de réduire les exigences de précision des SCOT sur les territoires dotés d'un PLU-I;
- de prévoir qu'à défaut de PLU-I, un SCOT doit être décliné par un schéma de secteur à l'échelle de la communauté;
- d'exonérer les PLU-I de l'avis préalable de la commission départementale de la consommation des espaces agricoles (LMA; art. L.123-6 et 123-9 du Code de l'urbanisme).

Afin d'encourager et faciliter le transfert de la compétence, de nouveaux assouplissements pourraient également être proposés en dénouant certains liens automatiques établis entre transfert du PLU et exercice du droit de préemption urbain, instruction des autorisations, règlement local de publicité, perception de la taxe d'aménagement. Priorité doit aujourd'hui être accordée au transfert de la compétence de réalisation des PLU pour tendre vers des documents intercommunaux, conçus à une échelle cohérente avec les programmes locaux

de l'habitat et les plans de déplacements mais également mieux protégée des pressions des particuliers.

La complexité et l'ambition des nouveaux documents d'urbanisme exigeront en outre une forte mutualisation des moyens d'ingénierie.

De nouveaux assouplissements seraient également utiles pour ne pas décourager les bonnes volontés et même assister, dans certains cas, à la restitution aux communes de la compétence.

#### **L'ADCF propose :**

- de prévoir des délais plus réalistes pour la mise en compatibilité des PLU-I avec les objectifs du Grenelle;
- de laisser également le temps nécessaire à l'application du principe de fusion des documents PLU/PLH/PDU (fusion obligatoire qui conduit actuellement certaines communautés à renoncer à la compétence);
- de sécuriser et assouplir les effets des évolutions de périmètres intercommunaux sur les PLU et les SCOT (ex: préciser le devenir des documents d'urbanisme exécutoires ou en cours d'élaboration en cas de fusion, d'extension ou de retrait de périmètre communautaire...);
- de gagner en souplesse locale de décision sur le maintien ou non de procédures en cours;
- de réviser les délais d'application du Grenelle en matière d'urbanisme jugés très courts au regard des enjeux techniques qu'ils recouvrent (et du fait des élections municipales de 2014);
- de considérer la particularité de la compétence PLU dans le cadre des fusions de communauté (droit à l'exercice d'une compétence à la carte?);
- d'adapter la problématique du PLU-I aux évolutions des communautés dans leur périmètre.

### **Objectif : renforcer les capacités de régulation des communautés en matière d'urbanisme commercial**

Au même titre que les autres fonctions urbaines, le commerce et sa logique d'implantation sont interpellés par le Grenelle et les objectifs de développement durable. Alors que son déploiement s'opère majoritairement en périphérie des agglomérations, les aménagements commerciaux et économiques sont devenus l'une des premières causes d'artificialisation des sols avec les infrastructures de desserte qu'ils exigent (routes, parkings...). Responsable d'une inquiétante banalisation paysagère des entrées des villes, voire de leur véritable déqualification esthétique («la France moche» titrait un hebdomadaire en 2010), ainsi que de flux accrus de circulation, le redéploiement commercial des trente dernières années n'est en rien durable. Quasi libéralisé par la loi LME en 2008, ce mouvement s'accompagne d'une poursuite des implantations commerciales anarchiques malgré la saturation de nombre de zones de chalandise (3 à 4 millions de m<sup>2</sup> de demandes d'ouverture chaque année).

Grandes enseignes et chaînes de distribution sont actuellement accusées de s'adonner à une véritable spéculation foncière, responsable de la montée des prix. Cette «bulle» n'exclut pas de voir dans quelques années se multiplier des «friches commerciales» en très grand nombre qu'il faudra requalifier. Pour ces raisons, l'ADCF s'est impliquée activement dans les différents groupes de travail qui ont réfléchi à des évolutions législatives sur l'urbanisme commercial. Annoncé par le précédent gouvernement à la suite de la loi LME, aucun texte gouvernemental n'a été déposé. Une proposition de loi sur l'urbanisme commercial déposée par Michel Piron à l'Assemblée nationale, examinée en première lecture tant à l'Assemblée qu'au Sénat, est restée sans suite au grand regret de l'ADCF. A l'initiative de l'association, plus de 200 présidents de communautés importantes ont signé une pétition à l'été 2011 pour demander la poursuite de son examen, dont plusieurs membres du nouveau gouvernement.

L'enlisement de la proposition de loi, confrontée à de fortes pressions exercées par des groupes d'intérêts catégoriels, est désormais réel. En février 2012, la législature s'est achevée sans que le texte promis n'ait été adopté. Les collectivités restent désarmées par l'imprécision de leur cadre légal d'intervention. Alors que le Grenelle impose aux documents d'urbanisme d'être mis en conformité avec ses dispositions au plus tard en 2016 (ce qui a pour effet la mise en révision à court terme de très nombreux PLU ou SCOT), il est regrettable que le nouveau cadre juridique applicable n'ait pu être rapidement (re)défini.

La proposition de loi soulignait la nécessité et l'urgence de doter les collectivités de capacités effectives de régulation des implantations commerciales à travers les outils intercommunaux de planification, SCOT et PLU intercommunal notamment.

L'ADCF appelle ainsi à une reprise rapide du débat parlementaire. Elle attend du futur texte une sécurisation des documents d'urbanisme et un renforcement des capacités d'intervention des communautés. Elle souhaite également (voire surtout) que soient préparés ou adaptés les outils leur permettant de répondre aux enjeux de la requalification des espaces commerciaux (nouvelle procédure d'aménagement permettant l'association des foncières, propriétaires et exploitants...) largement amplifiés par les risques d'apparition d'importantes friches commerciales.

#### **L'ADCF propose :**

- de poursuivre l'examen de la proposition de loi sur l'urbanisme commercial;
- de conférer aux autorités responsables des SCOT et des PLU-I des prérogatives renforcées en matière de régulation des implantations commerciales et de localisation des types de commerce;
- de sécuriser les prescriptions des documents d'aménagement commercial (DAC) aujourd'hui exposées à des contentieux systématiques;
- d'accompagner les formes innovantes de recomposition

commerciale dans des logiques de mixité fonctionnelle: passer d'une culture de «zone» à une culture de «quartier commercial».

## L'urbanisme commercial dans le Grenelle: des dispositions clairement insuffisantes

Le Grenelle appelle à une articulation entre la localisation des équipements commerciaux et leur desserte en transports collectifs, vise une réduction (et non plus seulement limitation) des obligations de déplacements et une maîtrise des flux de marchandises... Le Grenelle poursuit en outre un objectif de maintien du commerce de centre-ville, devenu nettement minoritaire en termes de parts de marché (25% aujourd'hui), en faisant de sa revitalisation un objectif obligatoire des documents d'urbanisme locaux.

La prise en compte du commerce dans le Grenelle de l'Environnement reste malgré tout marginale. Si la loi réaffirme l'importance du commerce comme élément constitutif de la ville, elle n'apporte pas d'évolutions majeures; la généralisation du document d'aménagement commercial (DAC) dans le SCOT en serait la plus notable. La loi ENE, fruit d'un processus de concertation de plus de deux ans, a été élaborée alors que les parlementaires étaient encore dans l'attente d'un texte dédié à l'urbanisme commercial.

L'inscription de quelques dispositions relatives au commerce dans le Grenelle a été opérée tardivement et ne permet ni de clore le débat sur la place du commerce dans la planification urbaine, ni d'apporter sécurité juridique aux collectivités locales.

En effet, les dispositions du Grenelle ne mettent pas fin à l'obligation de la planification d'être guidée en la matière à la fois par le Code de commerce et par le Code de l'urbanisme. La loi ENE a par exemple rendu obligatoire l'élaboration du DAC dans les SCOT (disposition incluse dans le Code de l'urbanisme) sans supprimer les dispositions du Code du commerce relatives à ce DAC. Le doute quant à la procédure à suivre en est grandissant. Cette coexistence entre les deux codes génère des difficultés d'interprétation au sujet de la localisation et de la régulation du commerce. Déjà dès 2009, le rapport d'Elisabeth Lamure, qui dressait un premier bilan de l'application de la LME, appelait «à l'élaboration rapide d'un texte sur l'urbanisme commercial». En l'absence d'avancée significative dans l'élaboration d'un projet de loi spécifique tel que promis à l'occasion du débat relatif à la LME et du fait de l'interruption brutale des travaux de Jean-Paul Charié, le relais a été pris par la Commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale. Les députés Patrick Ollier et Michel Piron ont déposé une proposition de loi le 3 mai 2010.

## Objectif: offrir de nouveaux instruments fiscaux pour lutter contre la rétention foncière et financer l'aménagement

Dans le cadre du Grenelle et de ses suites, d'importants progrès ont été accomplis pour rénover et simplifier la fiscalité de l'aménagement. La nouvelle taxe d'aménagement (TA) a été substituée à de nombreuses taxes et participations. La loi de finances rectificative est venue légèrement modifier le dispositif en permettant l'instauration d'une participation pour l'assainissement collectif (PAC) compte tenu de la complexité de la fusion de l'ancienne PRE dans la taxe d'aménagement. La force de la nouvelle taxe d'aménagement sera d'être modulable et «sectorisable», permettant à la fiscalité d'être un véritable auxiliaire intelligent et incitatif des stratégies d'urbanisation. La possibilité de créer un versement pour

sous-densité (VSD) permettra aux collectivités volontaires de mieux maîtriser les formes urbaines et mieux valoriser les terrains stratégiques en pénalisant des pratiques mal-tusiennes. Cette nouvelle conception de la fiscalité doit maintenant vivre et être expérimentée par des collectivités avant-gardistes. Rare sera l'ingénierie nécessaire à la conception de PLU capables d'intégrer cette sectorisation et d'instituer le VSD. Ceci donne une raison supplémentaire à l'intérêt de tendre vers des PLU intercommunaux. Il serait logique que s'opère dans le même mouvement le transfert de la taxe d'aménagement, des prérogatives de sectorisation et de modulation des taux. Pour ne pas dissuader les communes, la loi prévoit déjà le partage du produit de la taxe entre la communauté et ses communes membres au prorata de leurs dépenses d'équipements. Il serait pleinement justifié – comme en sont d'accord les associations de collectivités (AMF, ADCF...) – que le partage du produit de la TA soit également obligatoire lorsque celle-ci demeure communale.

### L'ADCF propose:

- d'accompagner les collectivités dans la phase expérimentale de la nouvelle taxe d'aménagement (jusqu'en 2015);
- d'expérimenter dans des territoires-tests la modulation des taux et l'institution du VSD;
- d'encourager la mutualisation intercommunale de la taxe d'aménagement en accompagnement des PLU intercommunaux;
- de systématiser le partage des produits de la TA entre communes et communauté dans tous les cas de figure.

Dans le prolongement de cette réforme, le groupe de travail sur la «fiscalité de l'urbanisme» du Grenelle a identifié plusieurs leviers possibles pour lutter efficacement contre la rétention foncière et encourager la remise sur le marché de terrains à bâtir dans des secteurs stratégiques. Deux voies principales ont été envisagées pour susciter un «choc d'offre» et détendre les marchés:

- supprimer dans les différentes taxations des plus-values immobilières frappant les terrains à bâtir les logiques d'abattement progressif en fonction des durées de détention;
- majorer de manière forfaitaire et systématique (sauf modulation à la baisse prévue par la collectivité en charge du PLU) la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) appliquée à des terrains à urbaniser en priorité dans les zones tendues. Alors que les projets de loi de finances n'ont pas donné suite à ces propositions visant à susciter un «choc d'offre», le Parlement a néanmoins retenu un amendement proposé par Michel Piron, président délégué de l'ADCF, pour instituer la majoration forfaitaire de la TFPNB dans les secteurs les plus tendus. Celle-ci sera fixée à 5 euros du m<sup>2</sup> à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2014 et 10 euros deux ans plus tard. Les autorités en charge du PLU pourront néanmoins exonérer certains terrains ou moduler à la baisse la majoration ce qui leur permettra d'entrer en négociation avec les propriétaires, notamment les propriétaires «dormants» auxquels il est souhaitable de

laisser le temps de céder leur terrain.

L'ADCF s'est félicitée de cette innovation qu'il faut maintenant mettre en œuvre dans les territoires et accompagner. Elle a en revanche regretté l'absence de suites données à la proposition d'inverser la logique d'octroi des abattements pour durée de détention dans la fiscalité des plus-values. Bien au contraire, l'allongement à trente ans des durées nécessaires à une exonération totale encourage des détentions prolongées et à des différés de vente. Sur les terrains à bâtir jugés prioritaires, il apparaît au contraire de primer fiscalement la remise sur le marché en engageant la dégressivité des abattements.

#### **L'ADCF propose :**

- d'accompagner la mise en place de la nouvelle majoration forfaitaire de la TFPNB à travers la définition des secteurs d'application et l'éclairage des collectivités dans leurs choix stratégiques;
- d'informer les propriétaires concernés des incidences de la mesure en cas de rétention;
- d'interrompre la concession d'abattements progressifs sur les taxations des plus-values de cession de terrains à bâtir;
- d'engager la dégressivité des abattements sur une durée de 5 à 10 ans (donner une « prime fiscale » à la remise sur le marché).

Au-delà de ces leviers fiscaux visant à détendre les prix fonciers, de nombreuses innovations législatives ont été introduites ces dernières années pour permettre aux collectivités de capter une part des plus-values immobilières en cas de cession d'immeubles ou de terrains nus. D'institution facultative, à l'initiative des communes (ou communautés), une taxe sur les plus-values des terrains constructibles a été introduite dans la loi ENL de 2006 à la suite du rapport Repentin-Braye. Cette taxe permet à la collectivité de capter une part de la considérable valorisation d'un terrain lorsqu'est décidée sa constructibilité. Pleinement justifiée sur le plan économique, cette taxe est néanmoins accusée d'inciter les communes à ouvrir à l'urbanisation pour percevoir des recettes supplémentaires. Afin d'éviter toute surenchère, il serait certainement justifié d'encourager une mutualisation du produit de cette taxe à l'échelle des SCOT ou des intercommunalités. Le produit pourrait être affecté à l'ingénierie de l'urbanisme et à des politiques de préservation des espaces naturels et agricoles.

Cette évolution permettrait de supprimer la nouvelle taxe, de conception identique, qui frappe les plus-values de cession des terrains agricoles rendus constructibles et qui est affectée à l'Etat (agence des services et de paiements) pour financer l'aide à l'installation des jeunes agriculteurs. Afin de limiter les empilements de taxes et leur concurrence, il serait souhaitable de les fusionner dans une seule taxe locale sur les plus-values tout en affectant les produits perçus sur des terrains agricoles rendus constructibles à des politiques locales de protection ou d'appui à l'installation des agriculteurs.

#### **L'ADCF propose :**

- de mutualiser au niveau intercommunal (ou du SCOT) la taxe sur les plus-values de cession des terrains rendus constructibles et en majorer le taux;
- de fusionner la nouvelle taxe sur les plus-values créée par la loi LMA avec la précédente et affecter son produit à des actions locales de protection des terres agricoles et d'aide à l'installation.

D'autres formes de taxation des plus-values ont également été envisagées notamment pour capter une part de la valorisation des immeubles ou terrains liée à la réalisation d'infrastructures de transports collectifs. Imaginée pour le Grand Paris, cette taxe s'est révélée difficile à instituer et a été remplacée par une majoration de la taxe sur les bureaux. La loi Grenelle 2 a en revanche la possibilité pour les autorités organisatrices de transport urbain (AOTU) d'instituer une telle taxe dans des périmètres proches de nouvelles lignes de transports collectifs en site propre (TCSP). Cette nouvelle taxe attend encore ses textes d'application. Même si elle peut s'avérer utile dans un certain nombre de territoires, cette possibilité nouvelle ne doit pas faire oublier néanmoins un autre moyen de capter une part des plus-values foncières générées par des équipements collectifs (transports, équipements culturels...), à savoir l'actualisation des valeurs locatives cadastrales. Des réactualisations spéciales devraient pouvoir être initiées par les commissions intercommunales des impôts directs lors des mises en service de nouvelles infrastructures (voire en amont), de manière à capter rapidement une part de la plus-value dans la fiscalité directe (sans même attendre la cession des biens).

#### **L'ADCF propose :**

- de déterminer le cadre réglementaire permettant l'institution de la nouvelle taxe sur la valorisation des immeubles liée à un projet d'infrastructure de transport;
- d'autoriser les collectivités à procéder à une actualisation spéciale des valeurs locatives cadastrales lors de la mise en service d'un grand équipement ou d'une opération de requalification urbaine;
- de faciliter l'usage de la préemption par les communautés;
- de simplifier les mécanismes de transfert et de délégation du DPU;
- de permettre l'usage par les communautés du droit de préemption commerce (le cadre légal empêche actuellement toute délégation à la communauté).

Comme le préconise le récent rapport du sénateur Pierre Jarlier fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat (juillet 2012), il convient dans le même temps de renforcer l'ingénierie de l'aide à la décision dans le domaine de l'urbanisme. Il s'agit de mobiliser les compétences professionnelles des urbanistes pour l'organisation d'une maîtrise d'ouvrage publique de l'urbanisme de qualité.

**L'ADCF propose :**

- d'encourager, sur la base d'un diagnostic partagé (qui pourrait être réalisé dans un cadre départemental), la mutualisation des moyens d'ingénierie disponibles et des capacités d'assistance à maîtrise d'ouvrage (collectivités, agences d'urbanisme, CAUE, EPA, EPF, Agences départementales, Etat, chambres consulaires, SPL, PNR, Pays...);
- de restaurer les conditions d'accès des urbanistes diplômés

més des instituts d'urbanisme (de l'université) à la spécialité «urbanisme, aménagement et paysages» du concours d'ingénieur territorial;

- de créer un fonds régional d'aide à l'ingénierie en matière d'urbanisme constitué par prélèvement additionnel sur la taxe d'aménagement (à l'image du préciput dont bénéficient les CAUE) et cogéré par le préfet et les représentants des collectivités.

## X. Politiques de l'habitat et du logement

### Constats

Le logement doit devenir une grande cause nationale durant la législature. Les constats sont dressés par l'ensemble des parties prenantes (Etats généraux du logement, Fondation abbé Pierre...). Notre pays est confronté à la fois à une situation de rareté de l'offre, notamment dans les grandes agglomérations et «zones tendues» mais également à des niveaux de prix et de loyers qui se déconnectent de la croissance des revenus, ce qui accroît les taux d'effort des ménages et réduit le pouvoir d'achat disponible pour d'autres activités.

La France est de fait marquée par :

- une production insuffisante de logements répondant aux capacités contributives des ménages;
- une forte croissance au cours des dernières années du taux d'effort des ménages;
- le renforcement de situations de ségrégation spatiale et des inégalités territoriales;
- les blocages des parcours résidentiels;
- la persistance de situations de mal logement en dépit de la loi instaurant le DALO...

Cette situation semble inexplicable à première vue, au regard du niveau de richesse de notre pays, d'un effort budgétaire de la nation en faveur du logement qui reste considérable (si l'on comptabilise les aides à la personne, les aides fiscales, les bonifications de prêts...), des importantes disponibilités foncières qui demeurent en France. Pilotée de manière sans doute trop centralisée, exposée à des comportements malthusiens de certaines communes ou spéculatifs, notre politique nationale du logement a peut-être également subi un mouvement de balancier excessif depuis 1977 des aides à la pierre (politique de l'offre) vers les aides à la personne, solvabilisant la demande sans soutenir suffisamment la production. La reprise importante de la production ne parvient pas à combler les besoins accumulés. Mal ciblée par les aides fiscales «aveugles» aux réalités locales, la reprise de la production à travers l'investissement locatif a également été marquée par de fortes distorsions entre nouvelles constructions proposées et besoins sociaux.

### Objectif : territorialiser la politique du logement

Une réforme globale de la politique du logement apparaît nécessaire alors que la situation de crise, autant quantitative que qualitative, s'étend au-delà des ménages de condition modeste et des territoires de forte tension immobilière. L'existence d'une offre de logement compatible avec les capacités contributives des ménages et répartie de façon équilibrée sur l'ensemble du territoire est un enjeu majeur de nos sociétés. C'est à l'échelle des bassins de vie que peuvent être trouvées des solutions opérationnelles à ces difficultés. Les communautés, notamment dans les grandes agglomérations, apparaissent aujourd'hui comme la bonne échelle opérationnelle pour relever ces défis et piloter les programmes locaux de l'habitat (PLH) qui ont esquissé un mouvement de «territorialisation» des politiques du logement.

Depuis 2004, la délégation des aides à la pierre s'est traduite par une impulsion forte des communautés, nombreuses à s'engager dans ce dispositif évalué de manière globalement positive par la Cour des comptes.

Les politiques locales de l'habitat ont gagné en consistance mais sont encore loin de parvenir à assurer la mise en cohérence de l'ensemble des dispositifs.

L'ADCF s'est félicitée du processus de décentralisation en faveur de l'intercommunalité, qui place les communautés en situation de responsabilité. Elle considère néanmoins qu'il convient désormais d'aller plus loin.

Les politiques du logement ont, en effet, besoin d'une mise en confiance des acteurs reposant sur une visibilité des programmations pour s'inscrire dans la durée, une lisibilité favorable au développement de partenariats et une pérennité pour sécuriser leur engagement.

Les dernières années ont été marquées par de nombreux allers et retours législatifs modifiant à plusieurs reprises les orientations nationales en matière d'habitat et les dispositifs opérationnels les accompagnant.

Multiplication des contractualisations (délégation aides à la pierre, conventions ANRU, aides ANAH...), multiplicité des échelles de conventionnement, interventions intempestives

de l'Etat... freinent l'émergence – pourtant nécessaire – de véritables autorités organisatrices locales des politiques de l'habitat.

Un consensus s'est dessiné ces dernières années sur plusieurs grands principes:

- la nécessité de préserver un Etat garant de la politique du logement par sa capacité réglementaire, ses efforts financiers (aides fiscales, aides à la pierre, bonification des prêts sur fonds d'épargne, aides personnelles...) mais aussi sa force de mobilisation collective;
- le besoin de renforcer le rôle opérationnel des intercommunalités, notamment dans les secteurs urbains, pour devenir les autorités organisatrices locales des politiques du logement;
- l'opportunité de repenser un cadre rénové de contractualisation à une échelle intermédiaire.

## **Vers une nouvelle gouvernance de la politique du logement : un Etat garant, une régulation régionale, des « autorités organisatrices locales »**

C'est à l'échelon national que doivent être définies et affirmées les lignes de force d'une politique publique du logement « économiquement accessible » et le cadre juridique de sa mise en œuvre. Cette politique doit tenir compte des contraintes actuelles des finances publiques en orientant ses actions de façon à privilégier l'accessibilité économique et sociale au logement. L'effort national en faveur de la production de logement doit être optimisé, en premier lieu en veillant à limiter les effets potentiellement inflationnistes sur les prix ou loyers de certains dispositifs (cf. aides fiscales « Scellier » mais aussi APL) et en trouvant les moyens de détendre les marchés fonciers.

Mais pour gagner en capacité de ciblage et en efficacité, c'est à une échelle intermédiaire que doit certainement être opérée, dans un cadre contractuel, la déclinaison opérationnelle des objectifs nationaux, en s'appuyant sur les conférences régionales d'exécutifs (GRE) et leurs déclinaisons thématiques. Une conférence régionale du logement, placée sous la coprésidence du préfet de région et du président de région, devrait réunir l'ensemble des acteurs publics et des organismes financeurs de la politique du logement (conseils généraux, intercommunalités, CAF, bailleurs, participation des employeurs (1%), GDC, agences...).

Cette conférence régionale se substituerait aux actuels comités régionaux de l'habitat (CRH) qui ne donnent pas satisfaction en raison de leur composition très large et de leurs modes de travail.

### **L'ADCF propose :**

- d'instaurer une conférence régionale du logement associant les acteurs publics et organismes financeurs;
- de préparer une nouvelle contractualisation sur le fondement des PLH;
- de prévoir plusieurs volets « à la carte » de ces contrats

(aides à la pierre, parc privé, politique foncière, volet social en coordination avec les PDALPD...);

- de confier à la conférence régionale le soin de procéder à la répartition des crédits et des agréments dans le cadre des aides à la pierre;
- de procéder à la révision des différents zonages du logement (investissement locatif, aides à la personne et plafond de ressources);
- de définir au sein de la conférence régionale les règles d'emploi des crédits de certains fonds régionaux tels que le Fonds d'aménagement urbain (FAU) qui est abondé par les prélèvements de l'article 55 de la loi SRU;
- d'associer les conseils généraux et les CAF à une réflexion partagée sur l'optimisation des différentes aides à la personne, l'analyse des taux d'effort et les équilibres à trouver entre construction/solvabilisation.

La conférence régionale du logement, serait chargée de décliner à son échelle le cadre stratégique des politiques publiques en faveur du logement aidé.

Ce cadre stratégique national du logement aidé devrait fixer les objectifs nationaux de production de logements, notamment sociaux et la définition des mesures nécessaires à la mise en œuvre effective des orientations de diversification de l'offre.

### **L'ADCF propose :**

- d'assurer la production effective de 20% de logements réellement sociaux par modulation de la prise en compte des différentes catégories de logement (PLUS, PLAI, PLS) pour atteindre les 20%;
- de renforcer les pénalités SRU par logement social manquant;
- de supprimer l'article 57 de la loi SRU qui fait prendre en charge par l'intercommunalité une partie des pénalités SRU en place de la commune.

Dans un contexte financier tendu pour les collectivités, il sera fondamental que l'Etat maintienne le niveau actuel d'engagement de la solidarité nationale par :

- une pérennisation des aides à la pierre et un renouvellement du programme de rénovation urbaine (ANRU 2) dans le cadre des CPER;
- le maintien des aides en faveur de la production de patrimoine privé en revoyant le cadre de leur diffusion: en fixant de réelles contreparties sociales et le contingentement des aides fiscales; en consolidant les moyens de l'ANAH dans une programmation pluriannuelle stable lui permettant de faire face aux priorités déjà identifiées (le logement indigne, la rénovation énergétique et la prise en compte des copropriétés dégradées, ainsi que les programmes contractuels déjà engagés, OPAH, PIG mais aussi PNRQAD, dont la négociation et la programmation doivent rejoindre la politique contractuelle globale).

La conférence régionale du logement devra être dotée des outils d'observation et d'expertise nécessaires à son bon fonc-

tionnement et à ses missions. Elle devra pouvoir éclairer ses travaux par des analyses fines des marchés locaux de l'habitat (loyers, types de logement...) et des études prospectives pour pouvoir ajuster les dispositifs (zonages, analyse des taux d'effort, évolutions des marchés, situations des ménages...). La conférence régionale devra pouvoir intégrer dans sa programmation avec les autorités organisatrices locales et déléguaires (intercommunalités ou, par subsidiarité, le département), les moyens des agences nationales (ANAH, ANRU voire Ademe...) à travers les conventions de délégation. La contractualisation devrait également pouvoir mobiliser les financeurs publics des aides à la personne (CAF, conseils généraux...). Cette contractualisation élargie doit permettre la mise en œuvre d'une politique de l'habitat cohérente et concertée entre l'ensemble des acteurs.

La conférence régionale du logement pourrait ainsi préparer avec les autorités organisatrices locales de l'habitat des contrats cadres fixant :

- des objectifs qualitatifs visant à répondre aux besoins constatés au niveau local (tout en s'inscrivant dans les priorités nationales);
- des objectifs quantitatifs territorialisés.

Dans les territoires, les communautés doivent en tant que «chefs de file» s'engager à assurer la mise en cohérence et l'efficacité de leur action. Elles doivent être confortées dans leurs capacités juridiques et financières à conduire une politique foncière efficace pour la constitution de réserves publiques et l'acquisition des fonciers stratégiques, mais aussi à lutter contre la rétention foncière... Cette stratégie doit être établie en lien avec les établissements publics fonciers régionaux ou locaux. Il faudra également que les communautés puissent s'investir réellement dans une véritable mixité de la production urbaine, par la conformité des PLU avec les objectifs et moyens définis par le PLH puis avec la généralisation du PLU-I qui vaudra lui-même PLH. La territorialisation des secteurs de mixité sociale dans les PLH et PLU sera à renforcer.

#### **L'ADCF propose :**

- d'organiser la coordination opérationnelle du développement de l'offre entre communes et communauté, par contractualisation des PLH par exemple;
- d'imposer une coordination entre communes en matière d'attribution des logements sociaux et donner un droit de regard à la communauté sur les politiques de peuplement;
- d'intervenir sur le stock de logements existants, et notamment le parc ancien, pour lutter contre l'habitat indigne et prévenir de la dégradation des copropriétés.

Il est absolument nécessaire que les communautés, en tant qu'autorités organisatrices locales de l'habitat, soient systématiquement associées à l'élaboration, et à la signature, de tous les contrats impliquant des partenaires opérationnels des politiques de l'habitat au sein de leur territoire (PRU,

PNRQAD, Ademe, ACSE...) mais aussi des conventions d'utilité sociale passées avec les bailleurs.

Les communautés doivent avoir la possibilité de s'opposer, par délibération motivée, à tout projet de convention contradictoire avec les orientations du PLH.

## **Vers de véritables autorités organisatrices locales de l'habitat**

Pour tendre vers ces communautés «autorités organisatrices» des politiques locales de l'habitat, acteurs qui devront être garants de la mise en œuvre du droit au logement, sans doute sera-t-il opportun d'aller plus loin encore en proposant à l'avenir de nouvelles expérimentations. Déjà fortement engagées dans les politiques de l'habitat, les communautés présentent encore des capacités juridiques, techniques et financières inégales. La dévolution de responsabilités en leur direction doit ainsi être progressive et différenciée, dans le cadre de la contractualisation et des délégations de responsabilités.

De nouvelles marges de manœuvres locales pourraient être confiées aux communautés les plus avancées dans le cadre d'une nouvelle expérimentation. Cette expérimentation devrait permettre d'adapter localement certaines règles nationales, ajuster les zonages, ou la répartition des objectifs SRU entre les communes.

En contrepartie de ces prérogatives supplémentaires, dans le cadre d'un engagement réciproque d'objectifs, de moyens et de résultats, les communautés bénéficieraient d'une totale délégation de responsabilités pour la mise en œuvre du droit opposable au logement.

L'expérimentation pourrait porter sur :

- l'organisation de la production à vocation sociale destinée aux populations identifiées dans le PLH comme exposées à des difficultés particulières d'accès au logement (jeunes, personnes défavorisées, personnes âgées à revenus modestes...);
- le développement de solutions de maîtrise d'ouvrage adaptées aux besoins exprimés en neuf et dans l'existant, comme l'habitat coopératif pour l'accession sociale ou le bail à réhabilitation pour la remise à niveau des copropriétés les plus modestes.

Dans le cadre contractuel nouveau défini au sein conférences régionales du logement, les communautés devraient pouvoir agir sur de nouveaux « curseurs locaux ».

Ces curseurs locaux concerneraient notamment :

#### **La production des logements aidés :**

- souplesse d'affectation des moyens financiers, notamment en ce qui concerne la répartition entre parc social et parc privé, et entre parcs sociaux neufs et existants (fongibilité des crédits);
- droit d'adaptation des zonages définissant les prix et loyers des logements sociaux (zonage 1/2/3 dit social), actuelle-

ment fondés sur des découpages obsolètes (cf. rapport de la Cour des comptes);

- adaptation des zonages fiscaux (définition de secteurs de non-application par exemple);
- adaptation locale de dispositifs encourageant la mixité, en cas de généralisation des servitudes de mixité sociale (modulation des secteurs dédiés, des tailles d'opérations et nombre de logements concernés...).

#### **La gestion déléguée des aides contingentées pour la diversification de la production:**

- définition de règles locales d'agrément des opérations privées éligibles à des aides d'Etat, en fonction de l'analyse des marchés locaux et dans le respect de grands principes édictés par la loi (localisation, insertion dans programmes mixtes...);
- modulation de ces règles dans le sens d'une accentuation de la vocation sociale de la production privée: par exemple baisse des loyers maximum de conventionnement, ou modulation des montants de loyers en fonction de la durée des

engagements pris, le taux légal maximum étant réservé aux engagements les plus longs;

- adaptation locale de dispositifs concernant l'accession sociale à la propriété (ex Pass foncier).

Une telle évolution présuppose une implication particulière dans les domaines suivants:

- la gestion concertée avec les communes du suivi de la demande et des attributions et, à terme, une gestion intercommunale de tout ou partie des attributions;
- un partenariat étroit avec les départements pour la mise en œuvre des PDALPD;
- la mise en œuvre d'une offre permettant de répondre aux besoins d'hébergement d'urgence;
- une véritable coordination dans la lutte contre l'habitat indigne;
- la mobilisation du parc privé dans ses diverses dimensions (gestion des expulsions, pouvoirs de police, réglementation des loyers de relocation, réquisition).

---

## **XI. Transports et mobilités**

---

### **Constat**

L'augmentation des mobilités urbaines et interurbaines constitue l'un des principaux défis auxquels sont confrontés nos territoires, tant pour réduire les phénomènes de congestion et les émissions de GES que pour protéger les populations d'une surexposition au renchérissement des énergies fossiles. La redensification de l'urbanisme et les nouvelles stratégies d'aménagement visent à limiter les besoins de déplacement et à encourager l'usage des transports collectifs. Organiser des reports modaux et offrir à tous des solutions de déplacement sur les réseaux de transports collectifs, à des coûts d'investissement et d'exploitation soutenables pour les finances publiques, est un pari difficile qui passe en premier lieu par un élargissement des compétences des autorités organisatrices de transport à l'ensemble des questions de mobilités, d'une part, mais aussi à un renforcement des coordinations entre autorités organisatrices.

Dans le cadre du Grenelle de l'environnement, l'ADCF a ainsi plaidé aux côtés du GART pour le renforcement des compétences des autorités organisatrices de transport urbain (AOTU) dont la grande majorité est des communautés (62%). Un renforcement de leurs prérogatives est nécessaire pour la mise en œuvre des plans de déplacements urbains (PDU) qu'elles sont chargées d'élaborer.

### **Objectif: vers une gestion intégrée des mobilités**

D'une compétence de gestionnaire des réseaux de transport collectif, les autorités organisatrices doivent disposer d'une responsabilité complète sur la gestion des mobilités urbaines. Les dispositions de la loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010 y répondent en partie. Il convient cependant d'aller plus loin en renforçant les capacités d'intervention des AOTU dans la gestion des voiries urbaines les plus structurantes, le stationnement et l'aménagement des gares. Fortement incitées à coopérer à l'échelle des bassins de vie et des « grands territoires » (pôles métropolitains, SCOT...), les différentes autorités organisatrices de transport doivent concevoir des politiques intermodales cohérentes, inscrites dans un cadre régional.

### **Pour des politiques de déplacements intermodales plus efficaces**

Auditionnée par la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, l'ADCF a contribué à la réflexion sur la clarification de la répartition des compétences en matière de gestion des mobilités. Elle a souscrit aux propositions de rapport Krattinger visant à fédérer les différentes AOT dans un cadre régional sans toutefois imposer de solution unique (syndicats mixtes SRU régionaux ou renforcement des pratiques de conventionnement inter-AOT). Un schéma régional de transports, portant sur les infras-

structures mais aussi les usages, doit permettre d'assurer la coordination des autorités organisatrices. Dans chaque région, un « chef de file » au sens de la révision constitutionnelle de 2003 devra être identifié pour coordonner l'élaboration du schéma. Sauf solution alternative proposée localement par la conférence régionale des exécutifs (prévue par la loi du 13 août 2004), ce rôle de chef de file devrait revenir en toute logique à la région. Le schéma doit veiller à organiser la chaîne des déplacements, les coordinations horaires, les offres billettiques et les politiques tarifaires intégrées. Dans une logique de subsidiarité, il conviendrait d'examiner les conditions d'une subdélégation de cette mission de coordination intermodale à l'échelle intrarégionale pour mettre en œuvre des solutions adaptées à la réalité des bassins de vie ou des aires urbaines complexes (métropoles).

Alors que les réseaux de transports collectifs urbains connaissent une modernisation accélérée, leur interconnexion avec les réseaux interurbains et notamment les TER sera l'une des clefs décisives des politiques de mobilité de demain. La question de la gestion des gares et des pôles d'échanges s'inscrit dans ce contexte.

A l'instar du GART et de la FNAU, l'ADCF plaide pour des contrats de gares permettant de définir la responsabilité des acteurs sur le principe du « qui paie, décide ». Ces contrats de gare pourraient être insérés dans le CPER et annexés aux SRADT. Il convient à ce titre de distinguer les prérogatives de gestion fonctionnelle des espaces en gare de celles qui portent sur l'aménagement opérationnel de l'environnement urbain des gares.

Qu'il s'agisse de domaines comme la programmation des pôles d'échanges multimodaux, qui relève directement de leurs compétences (PDU), ou de l'action foncière aux abords des gares (libération de terrains à bâtir, mutabilité des fonctions urbaines ou préservation de la vocation logistique), ces enjeux ne doivent en aucun cas échapper aux autorités organisatrices de transports urbains et aux communautés. Dans une logique de renforcement de la cohérence urbanisme/transport, les communautés doivent intégrer ces infrastructures dans leurs documents de planification stratégique (SCOT, PLU, PLH, PLU intercommunaux).

Par ailleurs, afin de parvenir à une nouvelle gouvernance de ces infrastructures majeures pour l'organisation des politiques intermodales, il convient de réécrire le décret n°2012-70 du 20 janvier 2012 relatif aux gares de voyageurs et aux autres infrastructures de services du réseau ferroviaire. Les agglomérations doivent être étroitement associées à cette gouvernance.

#### **L'ADCF propose :**

- d'identifier dans chaque région un « chef de file des politiques intermodales » de manière à assurer une meilleure coordination des différents niveaux d'AOT à l'échelle interurbaine et du bassin de vie;
- d'organiser une nouvelle gouvernance des gares: revisiter le décret gare en confiant un rôle de chef de file aux régions

et une responsabilité aux agglomérations et communautés en matière d'aménagement opérationnel des quartiers et abords de gare;

- la signature de contrats de gares associant les régions, les collectivités infrarégionales (communautés, conseils généraux), RFF et les opérateurs (SNCF/Gares et Connexions). La région gagnerait à piloter cette contractualisation.

Dans le cadre de la nouvelle gouvernance des gares, il conviendra de renforcer les prérogatives de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF) de manière à mieux arbitrer les litiges entre gestionnaires publics et opérateurs de transport.

L'agglomération doit se voir confier une responsabilité en matière d'aménagement opérationnel des quartiers et abords de gare: l'aménagement des quartiers de gare et des abords des haltes ferroviaires doit relever de l'intérêt communautaire au titre de la compétence aménagement de l'espace des communautés (accessibilité, politique d'intensification urbaine, programmation des pôles d'échanges multimodaux, clarification des domanialités entre RFF et SNCF).

L'ADCF a souligné la nécessité d'associer le plus en amont possible les agglomérations dans les exercices de tracés afin que les projets de gares TGV puissent être intégrés par les outils de planification territoriale des collectivités locales (SRADT, SCOT, PLU). Fortement mises à contribution pour le financement des LGV, les agglomérations devront nécessairement prévoir des dessertes de ces gares nouvelles en transports collectifs.

L'ADCF souligne le déficit de pertinence du modèle de gare TGV « en rase campagne », peu vertueux en matière d'économie du foncier, générateur d'étalement urbain et de trafic automobile et très coûteux pour la desserte en transports collectifs pour les autorités organisatrices.

#### **Clarifier les responsabilités du stationnement**

Les communes et les communautés doivent disposer d'une maîtrise plus complète du service public du stationnement. La décentralisation/dépénalisation du stationnement permettrait de mettre fin aux dysfonctionnements endémiques des politiques de stationnement et du système de recouvrement des amendes, celui-ci faisant l'objet de critiques récurrentes dans le cadre de nombreux rapports. En effet, le circuit de recouvrement des amendes étant placé sous l'autorité de l'Etat, c'est en son nom que la sanction pénale est prononcée, alors que la surveillance est du ressort de la commune. L'Etat collecte donc les amendes et en redistribue une partie de leur produit aux collectivités locales sous une forme complexe et diffuse qui ne contribue pas à sa lisibilité. Faiblement dissuasif pour les contrevenants, le système actuel empêche de doter les villes d'un instrument efficace pour la gestion de l'espace urbain.

#### **L'ADCF propose :**

- d'instituer un véritable service public local du stationnement;
- d'étendre les compétences des AOTU à la réglementation

du stationnement;

- de transformer l'amende forfaitaire au stationnement en contribution forfaitaire dépenalisée et décentralisée.

Déjà adoptée par la plupart des pays européens, la dépenalisation des infractions au stationnement payant sur voirie permettrait de sortir du « carcan pénal » et d'organiser localement le stationnement en étroite cohérence avec la politique de déplacements urbains définie et mise en œuvre par l'AOTU.

Concrètement, ceci présuppose de **transformer l'amende forfaitaire au stationnement en contribution forfaitaire dépenalisée et décentralisée** (par des redevances pour service rendu). Cette compétence devrait pouvoir s'exercer sans préjudice des pouvoirs des autorités de police pour régler la circulation et le stationnement.

Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale visés doivent ainsi pouvoir établir une redevance en contrepartie du service public du stationnement. Le tarif de la redevance pourrait être modulé en fonction des zones géographiques du périmètre de transport urbain (hypercentre, cœur d'agglomération, périphéries), de la durée du stationnement, des catégories d'usagers et de véhicules. Cette modulation permettrait de s'inscrire en cohérence avec la stratégie de déplacements de l'agglomération: il s'agirait ainsi de moduler le tarif et les amendes du stationnement sur voirie en fonction de l'offre de transports collectifs et des modes de déplacements alternatifs à la voiture particulière pour garantir un transfert modal plus efficace.

Cette redevance pour service rendu pourrait être éligible à la TVA.

Il conviendrait de donner la possibilité aux communes de déléguer la gestion du stationnement de surface aux communautés titulaires de la compétence transport. Les agents gestionnaires n'auraient ainsi plus besoin d'être assermentés une fois la contribution dépenalisée.

Il conviendrait également d'organiser une décentralisation « à la carte »: l'instauration d'une sanction administrative, pourrait alors, soit être récupérée par les services de la collectivité, soit être confiée aux services de l'Etat, l'idée étant de laisser la possibilité aux collectivités qui le souhaitent de mener leur propre politique.

### **Renforcer les compétences des grandes agglomérations dans le domaine de la gestion des voiries urbaines structurantes**

Lors de la journée des présidents d'agglomération du 7 mai 2009, l'ADCF a pris position pour l'instauration d'un « droit d'appel à compétences » en provenance des échelons supérieurs, notamment en matière de gestion des infrastructures routières urbaines. Réservé à ce jour aux seules métropoles, le transfert des voiries départementales aux agglomérations gestionnaires de TCSP serait gage d'une véritable cohérence et d'une simplification de l'action publique, les voiries concernées étant souvent les artères principales majeures desser-

vies par les réseaux de TCSP.

L'option d'un appel de compétence de « plein droit » permettrait d'aller plus loin qu'une simple délégation conventionnelle en s'inscrivant dans une logique de transfert. Rendus possibles par la loi du 13 août 2004 et par la loi Grenelle 2, les appels de compétences contractuels concernant la voirie départementale restent à ce jour soumis à la délibération motivée des conseils généraux.

Un droit d'appel à compétence va s'avérer indispensable pour les agglomérations de plus de 300 000 habitants candidates à l'expérimentation des péages urbains. En effet, le dispositif péage urbain tel qu'envisagé par la loi Grenelle 2 est applicable aux véhicules franchissant les limites d'un périmètre géographique ou circulant sur des voies routières relevant de la compétence de la collectivité. Il ne peut être instauré qu'après la mise en place d'infrastructures et de services de transports collectifs susceptibles d'accueillir le report de trafic lié à l'instauration du péage.

Les AOTU de plus de 300 000 habitants candidates à l'expérimentation des péages urbains gagneront donc à pouvoir bénéficier, à leur demande, de compétences étendues dans le domaine des grandes voiries structurantes (autoroutes, rocade, pénétrantes, voies express) pour faciliter leur mise en œuvre et garantir leurs chances de succès. Dotées de ces prérogatives, relevant actuellement de l'Etat et des conseils généraux, ces AOTU pourraient alors être en mesure de moduler les tarifs des péages (en fonction de la catégorie du véhicule) et d'aménager des voies réservées pour des modes de transport collectif (bus en site propre, taxis).

Ces prérogatives étendues leur permettraient ainsi d'articuler la modulation des tarifs et l'optimisation de l'usage des voiries dans le cadre de véritables stratégies de déplacements.

#### **L'ADCF propose:**

- d'instaurer un droit d'appel unilatéral sur la compétence voirie départementale au bénéfice des agglomérations de plus de 300 000 habitants.

## XII. Aménagement numérique

Le développement du numérique relève autant de la diffusion des usages que du déploiement des infrastructures. Les objectifs ambitieux de couverture très haut débit (100% des foyers connectés à l'horizon 2025) retenus dans le plan national numérique sont renforcés par les engagements du président François Hollande (couverture intégrale d'ici 10 ans).

Se fixer un cap de déploiement du THD est un impératif d'aménagement du territoire et de compétitivité économique. Les potentialités ouvertes sur des secteurs clés par l'accès au THD (e-éducation, e-santé, e-services publics, loisirs, télétravail...) mobilisent les territoires qui y voient un élément essentiel de leur attractivité tant résidentielle qu'économique. Ces objectifs de couverture THD reposent en l'état sur un engagement des opérateurs privés puis pour les zones non «préemptées» sur le déploiement de réseaux d'opérateurs publics. Il en résulte deux types de secteurs :

- les 3500 communes visées par les opérateurs qui annoncent le déploiement possible d'infrastructures sur lesquelles les collectivités n'auront pas prise. L'engagement et le contrôle des opérateurs apparaissent, en l'état, illusoire pour les collectivités. Parmi ces communes, 148 sont visées par des déploiements à court terme pour lesquels les collectivités ne disposent d'aucune information. Les données (fichier «IPE») en possession de l'ARCEP pourraient être communiquées aux collectivités concernées qui, sur ces secteurs, ont des politiques structurantes économiques, d'habitat, de transports...;
- le reste du territoire hors du champ de l'intérêt privé est abandonné à un modèle difficile à équilibrer économiquement tant que perdureront la concurrence de la montée en débit sur le réseau cuivre assuré par l'opérateur historique et des conditions économiques imposées par les opérateurs (500 euros/prise/mois) sans lien avec les investissements supportés.

Le rapport du sénateur Hervé Maurey du 6 juillet 2011, les perspectives d'engagement des opérateurs annoncées en janvier 2011 ou les premiers schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique (SDTAN) démontrent qu'en l'état actuel de la législation et des financements mobilisés les objectifs ambitieux ne pourront être tenus.

Dans son rapport précédent d'octobre 2010, le rapporteur Hervé Maurey a chiffré à «23,5 milliards d'euros les besoins de financement pour une couverture de 98% de la population en fibre optique, les 2% restants étant desservis par des technologies alternatives et bénéficiant de la montée en débit». L'accélération des investissements repose sur une révision du modèle économique et aussi sur une large extension des usages qui rendront attractif le recours au THD.

Les communautés sont particulièrement préoccupées d'un déploiement de la couverture reposant sur les velléités des

seuls opérateurs. Elles sont par ailleurs engagées soit directement, soit avec d'autres collectivités sur le déploiement du THD (appui en subvention, prise en charge d'investissement, partenariat avec des opérateurs...). Les communautés des territoires ruraux sont attentives à une amélioration du réseau HD dans l'attente de solutions à moyen terme leur ouvrant l'accès au THD. Pour certaines, elles sont encore concernées par la résorption des zones blanches de téléphonie mobile dont des pans sont masqués par le mode de calcul du territoire couvert.

Enfin les communautés s'engagent dans la diffusion des usages du numérique par l'utilisation qu'elles en font vis-à-vis de leurs administrés (site, télépaiement, e-information, open data...), des PME de leur territoire (zone économique «intelligente») ou encore de leurs opérateurs de services publics (télérelevé de consommation).

### Objectif : une politique numérique équilibrée entre efforts d'investissement et diffusion des usages

Le déploiement de la couverture en téléphonie mobile ou numérique (HD et THD) relève d'une problématique économique et d'aménagement du territoire.

#### L'ADCF propose :

- de clarifier la gouvernance de la planification des objectifs et de l'engagement des investissements publics;
- d'assurer la cohérence entre les Scoran (stratégie de cohérence régionale pour l'aménagement numérique) et les SDTAN (schéma directeur territorial d'aménagement numérique), ces derniers pouvant être déclinés à l'échelle départementale (50 départements en ont adopté un). Ne vaudrait-il pas mieux prévoir des SDTAN déclinant le Scoran à l'échelle régionale pour atteindre des économies d'échelle et assurer une péréquation large? La région pourrait coordonner ces exercices en tant que chef de file de l'aménagement numérique du territoire;
- de sécuriser l'engagement sur des réseaux d'initiatives publics (RIP). Cet engagement pour des secteurs non pris en charge par les opérateurs privés doit respecter les directives communautaires adossées au droit de la concurrence. Pour autant, le modèle actuel ne permet pas aux RIP d'asseoir un modèle économique cohérent et de mener sereinement leurs négociations avec les fournisseurs d'accès ou de contenus;
- d'organiser une table ronde nationale entre opérateurs privés, collectivités locales et gouvernement pour solutionner la prise en charge des objectifs arrêtés au plan national. L'objectif doit être : d'identifier des modes de financement crédibles; de redéfinir la répartition des rôles entre public et privé; de

prévoir un schéma de coengagement des collectivités (type chef de fil à l'instar du plan THD Bretagne). Les 10 mesures d'urgence proposées par l'Avicca complètent ces orientations sur les RIP (<http://www.avicca.org/Lettre-ouverte-au-President-de-la.html>);

- de promouvoir les usages citoyens et le développement de la filière numérique; les communautés peuvent agir dans ses deux directions en développant la e-administration (dématérialisation des procédures et des démarches administratives), en utilisant les réseaux sociaux, en étant en pointe dans l'open data;

- d'approfondir l'effort de dialogue de la DGME avec les collectivités afin notamment de faciliter les expérimentations menées dans ces domaines par les collectivités locales;

- d'engager résolument les administrations centrales dans une politique d'open data concernant les données de l'action publique locale ou les données financières agrégées sur les collectivités locales (CVAE, DGF...). S'il est compréhensible que des données touchant à la vie privée, à la fiscalité personnelle ou relevant de la sécurité nationale, ne soient pas divulguées, on comprend moins la rétention d'informations qui continue d'animer certains départements ministériels (non-communication de fichiers, fichiers incomplets, fichiers transmis en format PDF et difficiles d'utilisation...). Des messages contradictoires peuvent également provenir de l'injonction donnée à certains établissements publics ou ministères de valoriser financièrement la transmission de données publiques.

---

## XIII. Politiques environnementales et transition écologique

---

### Constat

Impliquée depuis 2007 dans les groupes de travail, comités opérationnels et Conseil national du Grenelle de l'environnement (CNDDGE), l'ADCF a souscrit aux grands objectifs de cette ambition nationale et s'est fortement mobilisée auprès des intercommunalités pour en appuyer la mise en œuvre. La « méthode Grenelle », avec la « gouvernance à cinq » associant les collectivités, les syndicats représentatifs des salariés, les entreprises et les associations environnementales, a concrétisé l'intérêt de la concertation par des formes de gouvernance renouvelées favorisant la mobilisation de la société. L'ADCF soutient le principe de pérenniser la dynamique du Grenelle à travers une Conférence environnementale permettant de prioriser deux sujets par an (l'énergie et la biodiversité pour l'année 2012- 2013). Elle souhaite que le Grenelle se décline en régions à travers la conférence régionale des exécutifs (CRE) et des instances « miroir » fédérant les parties prenantes. L'ADCF souhaite néanmoins que puissent se tenir régulièrement des réunions restreintes aux financeurs publics pour déterminer les priorités d'investissement et organiser les partages de l'effort.

Au travers de leurs compétences en matière notamment de gestion des déchets, d'eau et d'assainissement, de transports, de promotion des énergies renouvelables, de logement, de planification et d'aménagement de l'espace, les communautés sont en effet au premier rang de la « territorialisation » du Grenelle. L'ADCF a néanmoins demandé de veiller, à de nombreuses reprises, à la « soutenabilité » financière des objectifs ambitieux du Grenelle pour les communautés. Au cours des années 2000, les dépenses des collectivités dans l'environnement ont progressé de 12% par an (source IFEN); un effort massivement pris en charge au niveau intercommunal désormais et qui représente les postes de dépenses les plus évolutifs du secteur public local (progressions soutenues de

la TEOM, mises aux normes, charges d'exploitation des nouveaux réseaux de transports urbains, rénovation thermique...).

Reposeront en premier lieu sur les intercommunalités (communautés et/ou syndicats mixtes dont elles sont membres):

- la réalisation de 1500 km de lignes de TSCP supplémentaires (tramways, métros, BHNS);

- la mise aux normes des stations d'épuration et de l'assainissement non collectif (ANC);

- les plans de travaux visant à la réduction des pertes sur les réseaux d'eau;

- la généralisation de la tarification incitative en matière de déchets;

- la réalisation de plans locaux de prévention des déchets;

- la réalisation de bilans GES et des plans climat énergie territoriaux (PCET);

- la promotion des énergies renouvelables (ZDE) et des actions de maîtrise de la demande énergétique (MDE) à travers la compétence confiée aux intercommunalités par la loi POPE;

- la « grenellisation » des schémas de cohérence territoriale; – la réalisation des PLU intercommunaux (fusionnés avec les PLH et PDU) ou l'appui à la réalisation des PLU communaux;

- la transcription de la trame verte et bleue dans les documents locaux de planification;

- la participation active au chantier de rénovation thermique des bâtiments publics (très majoritairement municipaux mais qui demanderont certainement une mutualisation intercommunale de l'ingénierie et des dépenses, cf. rapport Jarlier)...

### L'ADCF propose:

- de créer auprès de la conférence régionale des exécutifs (CRE) une commission environnement dédiée au suivi de la territorialisation du Grenelle;

- d'évaluer la «soutenabilité» financière des engagements du Grenelle pour les collectivités et d'adapter les échéances fixées par les lois Grenelle 1 et 2 (tarification incitative en matière de déchets, programmes de TCSP, plan bâtiment, réalisation des SRCAE et PCET...);
- d'associer étroitement la CGEN à la préparation des textes législatifs et réglementaires dans les domaines de l'environnement;
- d'accompagner la territorialisation du Grenelle à travers un soutien en ingénierie apporté par les services de l'Etat (Certu, Dreal, DDT...) et les agences nationales (Ademe, Onema, agences de l'eau...). Dans une enquête réalisée par l'ADCF en juin 2010 auprès de ses adhérents, 87% des communautés interrogées jugeaient l'appui des services de l'Etat indispensables à la mise en œuvre du Grenelle.

## Efficacité énergétique et défi climatique

Nos objectifs européens et nationaux de transition énergétique (le «3 x 20»), de lutte contre la précarité, de déploiement du «mix» énergétique constituent des défis considérables qui devront s'appuyer, dans les territoires, sur des capacités d'ingénierie renforcées et mobiliser de nouveaux modèles de financement.

La programmation des politiques locales (identification des gisements d'économie d'énergie à travers les bilans GES, sensibilisation des particuliers, partenariats institutionnels et techniques, mobilisation de financements, suivi et évaluation des actions...) devra être mutualisée à l'échelle des intercommunalités et s'inscrire dans le cadre de cohérence des Plans climat énergie territoriaux (PCET). Imposés aux collectivités et communautés de plus de 50000 habitants, ces documents devront progressivement se généraliser, y compris dans des territoires de moins forte densité (éventuellement via des démarches plus souples de type Climat pratic (guide à l'usage des non-obligés).

Compte tenu de l'ampleur des travaux à conduire, il sera fondamental de mutualiser l'ingénierie et les capacités de maîtrise d'œuvre à des échelles larges, notamment des SCOT (département ou région), à travers la constitution d'agences locales de l'énergie, de sociétés publiques locales (SPL) dédiées. Il faudra également veiller dans des programmes pluriannuels d'investissement intercommunaux à cibler les travaux représentant le plus fort rendement en termes de réduction des GES par euro dépensé. C'est en premier lieu sur les logements et bâtiments énergivores que doit être focalisé l'effort public. Les nouvelles «vitrines» du développement durable (éco-quartiers, bâtiments à énergie positive...) ne doivent pas faire oublier que le meilleur rendement énergétique proviendra d'une action sur le «stock» de logements et de bâtiments (99% de la cible).

L'objectif de 23% de la part d'énergies renouvelables à l'horizon 2020 (consommation d'énergie finale) est extrêmement ambitieux et présuppose une montée en puissance progressive, évitant les «bulles spéculatives» puis les brusques «coups d'arrêt» donnés aux filières ces dernières années à tra-

vers les modifications successives des prix de rachat. Le développement des filières industrielles mais aussi des métiers d'accompagnement (installateurs, conseils...) présuppose un cadre juridique et fiscal lisible et garanti, mais aussi soutenable pour l'utilisateur (CSPPE). Le mécanisme de solvabilisation et le niveau de soutien des projets EnR doivent être intégrés dans une loi de programme afin de ne pas fluctuer au gré d'arrêtés ministériels.

Communes et communautés doivent également voir leurs projets EnR protégés des recours contentieux abusifs, notamment en matière d'éolien terrestre.

L'essor de la méthanisation, de la biomasse et de la cogénération... présente également des avantages importants en étant moins dépendants des aléas climatiques, et mobilisables dans les moments de «pointe» des besoins.

Il est fondamental que les collectivités se réapproprient pleinement les enjeux énergétiques à travers des politiques décentralisées de production et de gestion de la demande.

Le déploiement des compteurs «intelligents» (Linky) offre des opportunités pour engager de véritables politiques locales d'optimisation de la distribution et de gestion de la demande dans les territoires, avec des possibilités de soulager le réseau national et maîtriser le coût de notre facture énergétique.

La généralisation progressive des Plans climat-énergie territoriaux (PCET) et leur mise en œuvre opérationnelle seront les principaux leviers d'action des communautés. Les délais laissés par les lois Grenelle pour leur réalisation semblent en revanche trop resserrés, compte tenu de la mise en compatibilité avec les schémas régionaux climat air énergie (SRCAE) imposée par la loi. Peu de SRCAE sont aujourd'hui adoptés. Il est également souhaitable que la loi soit simplifiée afin qu'il ne soit exigé qu'un seul PCET par territoire, de préférence à l'échelle des communautés ou des SCOT (cf. PPL Doligé), compte tenu de la portée prescriptive de ces documents et la nécessité de faire face à la rareté de la maîtrise d'œuvre.

L'ADCF souhaite que les SRCAE, réalisés conjointement par les services de l'Etat et les conseils régionaux, soient débattus au sein d'une Commission énergie-climat adossée à la Conférence régionale des exécutifs (CRE), associant les «territoires-contracts» et les maîtres d'ouvrage de PCET, l'Ademe, la CDC... Le mode de financement des actions énergie-climat déclinant les PCET reste à ce jour largement une inconnue.

Lors des débats parlementaires, l'éligibilité des collectivités à des prêts bonifiés de la Caisse des dépôts, proposée par le Sénat, a été supprimée par les députés au motif que les collectivités disposaient d'une part des certificats d'économie de l'énergie (CEE) et, d'autre part, des contrats de performance énergétique (CPE) pour trouver des solutions. L'ADCF considère que ces modes de financement demeurent totalement embryonnaires à ce jour et dans l'incapacité absolue de faire face à des chantiers de plusieurs milliards d'euros. Même si des retours sur investissement peuvent être attendus sur le parc public à travers la réduction attendue des consommations, des solutions de financement de la transition énergétique doivent être proposées aux collectivités à travers des

prêts de la CDC sur des projets amortissables sur de très longues durées, la mise aux enchères des quotas carbone, un niveau de valorisation plus élevé des CEE, et une meilleure affectation de la fiscalité assise sur l'énergie. Aux côtés de l'association Amorce, l'ADCF s'opposera à toute nouvelle tentative de réduire l'éligibilité des collectivités aux certificats d'économie d'énergie (CEE) aux seules actions conduites sur leur patrimoine propre. Sauf à susciter des effets d'aubaine pour d'autres acteurs, il est parfaitement légitime que les soutiens apportés par les collectivités à des actions d'efficacité énergétique conduites par d'autres acteurs (copropriétés, entreprises...) puissent être valorisés par elles.

L'incitation fiscale des collectivités à s'engager dans la réalisation de projets éoliens ou photovoltaïques doit également être renforcée à travers les tarifs des IFER et leur indexation; sans commune mesure aujourd'hui avec le rendement qu'apportait la taxe professionnelle.

L'ADCF souhaite enfin qu'une réflexion soit conduite au niveau national sur les priorités de l'investissement public local en matière énergétique afin de mieux affecter les ressources du FACE et les retombées fiscales de la nouvelle taxe sur les consommations finales d'électricité (TFCE; ex-TLE). Un dialogue entre les communautés et les syndicats d'électricité, souvent départementaux, doit être organisé sur ces priorités d'investissement et les arbitrages à opérer entre renforcement de réseaux, enfouissements de lignes et actions d'efficacité énergétique.

Compte tenu des compétences que leur a confiées la loi POPE en matière de MDE et d'EnR, les communautés doivent devenir de plein droit membres des syndicats d'électricité.

#### **L'ADCF propose :**

- de réintroduire l'éligibilité des collectivités à des prêts bonifiés de long terme de la CDC pour la rénovation thermique de leurs bâtiments;
- de renforcer le rendement fiscal pour les collectivités des installations éoliennes (insuffisance du produit attendu de l'IFER – cf. rapport Durieux);
- de favoriser la montée en puissance des certificats d'économie de l'énergie (CEE) et préserver l'éligibilité des actions des collectivités conduites en dehors de leur patrimoine propre;
- de rationaliser la réalisation des PCET (un par territoire) et revoir l'articulation avec les SRCAE, notamment pour la définition des stratégies territoriales et la mutualisation des outils d'ingénierie et d'observation (bilans GES);
- de consolider la compétence énergie en revenant sur son morcellement actuel qui génère des compétitions institutionnelles (notamment entre les communautés et les syndicats);
- d'assouplir la réglementation pour l'installation de sources de production ENR (éoliennes notamment);
- de prévoir l'entrée de plein droit des communautés dans la «gouvernance» des syndicats d'électricité.

## **Objectif : faire évoluer les modèles économiques de la tarification des services publics environnementaux**

Principalement fondé sur l'évolution des consommations, l'équilibre économique des services publics environnementaux est aujourd'hui confronté à une évolution des comportements qui conduit à ce que «l'impôt (ou la redevance) mange son assiette». Les comportements vertueux et le «signal-prix» ont pour effet de renchérir les coûts unitaires de fourniture des services publics locaux, compte tenu de la part importante de coûts fixes (réseaux, matériels, entretien...) qui rentrent dans les modèles tarifaires. La baisse des consommations et les éco-gestes efficaces en matière d'eau, la réorientation des flux de déchets vers la valorisation et le recyclage... ne doivent pas déséquilibrer les modes de financement de ces services.

Dans les deux domaines évoqués, **on constate une légère baisse de la production de déchets ménagers et assimilés depuis 2007 et une baisse assez significative de la consommation d'eau potable** (-17,8% des volumes facturés entre 2006 et 2010) **et de la quantité d'eau traitée** (- 4,7% des volumes facturés entre 2006 et 2010).

### **Des coûts élevés**

En matière de coût des services publics environnementaux, la gestion des déchets ménagers se caractérise par une fourchette de coûts assez large (entre 57 et 108 €/habitant/an, à peu près équitablement répartis entre collecte et traitement) qui traduit la très grande variété des contextes locaux, de l'organisation du service et du niveau d'organisation des services. Le prix de l'eau est également variable en France avec un prix moyen de l'eau et de l'assainissement collectif de 3,62 € TTC/m<sup>3</sup> en 2009. Concernant l'eau, les tarifs (pour une consommation moyenne de 120 m<sup>3</sup>) ont augmenté de 8,2% entre 1994 et 2009. La baisse des consommations ne s'accompagne donc pas forcément d'une baisse du prix de l'eau. Ceci s'explique notamment par le fait que près de 90% des charges des services d'eau et d'assainissement sont des charges fixes. Concernant le financement des services publics environnementaux, les modèles sont assez différents entre l'eau et les déchets. «L'eau paie l'eau» via les abonnements et la facturation des volumes consommés. Le financement de la gestion des déchets est principalement assis sur la TEOM et la REOM. En 2010, le produit de la TEOM était de 6,26 Md €. Il est devenu très largement dominant par rapport à la REOM. On observe une diversification des modes de financements : la redevance spéciale, les REP, les reventes de matériaux et les aides (Ademe notamment) peuvent représenter jusqu'à 20% des recettes du service (échantillon d'une trentaine de collectivités).

## XIV. Eau et assainissement

### Objectif : revisiter la gouvernance des politiques de l'eau

Au-delà des débats récurrents sur les choix de modes de gestion (DSP, régie), se posent aujourd'hui de nombreuses questions sur la « gouvernance des politiques de l'eau » (cf. rapports Cour des comptes, Conseil d'Etat, Fabienne Keller...), la bonne échelle territoriale de gestion du cycle de l'eau mais aussi au sujet de l'opportunité d'aller ou non vers un service public unifié, d'instituer des tarifications progressives ou sociales, de mieux appliquer le principe pollueur-payeur pour inciter à des comportements responsables (pratiques agricoles notamment) et à des politiques de prévention/protection de la ressource... La multiplication des intervenants et instances dans la gestion des cycles de l'eau (communes, communautés, syndicats, commissions locales de l'eau, établissements publics territoriaux de bassin, agences de l'eau...) suscite une perte générale d'efficacité et de lisibilité de nos modes de gestion.

Comme l'ont exposé la Cour des comptes et le Conseil d'Etat dans leurs rapports récents, d'importantes évolutions sont nécessaires pour repenser notre modèle de la « gouvernance de l'eau » issu des grandes lois préfiguratrices de 1964 (création des agences, SAGE...). La gestion de l'eau doit de surcroît être extraite d'une gestion en « silo » en s'ouvrant sur les nombreuses problématiques avec lesquelles elle interfère ou dont elle est tributaire (protection des écosystèmes et des points de captage, prévention des inondations...).

La réalisation des SDCI dans les départements permet de mesurer la très forte fragmentation des services publics d'eau, parfois caractérisés par une segmentation entre production, transport et distribution. La maîtrise du prix de l'eau, l'entretien des réseaux et la gestion optimisée de la ressource... nécessiteront un effort de rationalisation du nombre d'autorités organisatrices. Cette dernière permettra de renforcer la capacité de maîtrise d'ouvrage des collectivités mais également de négociation avec les entreprises délégataires. La recomposition des autorités organisatrices doit également faciliter les nécessaires solidarités à l'échelle des bassins versants entre l'amont et l'aval, les milieux urbains et ruraux. Une nouvelle gouvernance des agences de l'eau pourrait être envisagée afin d'assurer une présence plus active des collectivités dans leur pilotage et davantage d'équilibre dans l'application du principe polluer-payeur.

L'ADCF a montré son intérêt pour le projet de faciliter une gestion unifiée de l'eau et de l'assainissement. Elle souhai-

terait que soient réexaminés les amendements proposés en ce sens lors des débats de la loi Grenelle 2.

Après avoir largement contribué à la mise en place des services publics d'assainissement non collectif (Spanc) et procédé aux diagnostics des installations individuelles, les communautés devront disposer de moyens incitatifs pour aider les particuliers (notamment les ménages modestes) à réaliser les travaux nécessaires (fonds de solidarité logement, aides des agences ou de l'ANAH...).

Il conviendra de faciliter l'instauration par les collectivités de la nouvelle taxe sur les eaux pluviales afin d'encourager des comportements plus économes d'espace et de limiter l'imperméabilisation des sols.

En matière de connaissance et d'entretien du patrimoine, les lois Grenelle fixent des ambitions nouvelles en imposant la réalisation de programmes pluriannuels de travaux. L'ADCF a souscrit au développement de cette logique patrimoniale tout en souhaitant que l'effort d'investissement des collectivités soit planifié dans le temps et centré en priorité sur les fuites les plus problématiques; celles-ci dépendant fortement du milieu. Des prêts de long terme, sur fonds d'épargne, devraient être mobilisés pour financer ce chantier imposé par le législateur.

#### L'ADCF propose :

- de renforcer les solidarités amont-aval, rural-urbain en veillant à une unification des systèmes de gestion;
- de consolider le financement des infrastructures d'eau et d'assainissement en identifiant le coût réel de l'eau sur le « grand cycle ». Le principe « l'eau paie l'eau » (c'est-à-dire sur le petit cycle) ne suffit plus; il convient de trouver d'autres sources de financement au titre des services rendus, d'un point de vue environnemental (rejet dans le milieu), social et économique (prévention des risques d'inondation);
- de réaffirmer le besoin de crédits de long terme (30 ans) pour la gestion patrimoniale des infrastructures (renouvellement);
- de tendre vers une compétence intégrée eau-assainissement (unification des services) et inciter à une gestion intégrée du grand cycle de l'eau;
- de maintenir les budgets annexes mais fusionner les budgets eau et assainissement et autoriser l'abondement de ces budgets par les budgets principaux (non l'inverse);
- d'engager rapidement le travail de diagnostic sur les taux de fuite et prioriser les travaux (meilleure connaissance du patrimoine).

---

## XV. Gestion et prévention des déchets

---

### Constat

Les politiques d'élimination des déchets constituent aujourd'hui l'une des principales compétences des intercommunalités et l'une des plus onéreuses, marquée par des objectifs ambitieux de mise aux normes et de recyclage. Estimé à plus de 7 milliards d'euros, le coût de gestion du service a fortement augmenté sous l'effet des nouveaux objectifs résultant des directives européennes.

### Objectif : renforcer les politiques de prévention et la maîtrise des coûts

Sa prise en charge s'est traduite par un fort développement de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), en remplacement de la REOM, qui est devenue l'un des principaux impôts directs locaux en quelques années, souvent très sensible dans les territoires compte tenu de son adossement à une assiette non représentative (TFPB).

Après la mise en place du tri sélectif et de filières de recyclage, l'intercommunalité est aujourd'hui confrontée à l'obligation fixée par le Grenelle de mettre en place des formes de tarification incitative pour exercer un effet responsabilisant sur les usagers. Ce « signal-prix » est une application concrète du principe « pollueur-payeur » mais qui repose essentiellement sur l'usager et le contribuable, là où l'ADCF aurait souhaité qu'il pèse davantage sur le consommateur, dès l'acte d'achat, à travers une prise en charge accrue par les filières de « responsabilité élargie des producteurs » (éco-organismes).

L'ADCF souhaite que les pouvoirs publics nationaux prennent conscience de l'extrême complexité que représentent la généralisation de la tarification incitative et le caractère peu réaliste des délais fixés par le Grenelle. Elle souhaite en outre que de profonds rééquilibrages soient assurés dans la prise en charge du financement du service par une montée en puissance plus rapide des filières de REP.

Elle s'est félicitée de la création des nouvelles filières (meubles, DASRI, pneus) mais considère que leur multiplication soulève aujourd'hui des problèmes de lisibilité et de gouvernance d'ensemble. Des épisodes douloureux sur l'évaluation du chiffrage des éco-contributions ont conduit les élus de l'ADCF, en soutien de l'association Amorce, à contester le fonctionnement des commissions d'agrément des barèmes et la régulation des éco-organismes. Malgré les progrès que représente la création de la commission nationale d'harmonisation des filières, de nouvelles avancées sont attendues des gestionnaires locaux pour assurer la transparence complète sur leur fonctionnement et leurs critères de contractualisation avec les collectivités.

### L'ADCF propose :

- de fixer des objectifs précis de montée en puissance des « éco-contributions » et des filières REP dans le financement du service des déchets;
- d'encourager l'éco-conception des produits en amont de leur commercialisation;
- d'actualiser la représentation des collectivités au sein des commissions d'agrément des filières (assurer la représentation des qualités et de plein droit des communautés);
- de créer une instance de régulation des éco-organismes chargée de garantir la transparence des évaluations des coûts et des modes de contractualisation;
- de superviser les modes de contractualisation des éco-organismes avec les collectivités gestionnaires.

Le Grenelle a accru la TGAP appliquée à l'enfouissement de déchets et créé une nouvelle TGAP sur l'incinération. L'ADCF a regretté que cette nouvelle TGAP intervienne dès la première tonne incinérée et non à partir d'un seuil raisonnable (au-delà du tonnage moyen par exemple). Cette décision contribue à renchérir sensiblement le coût de gestion du service alors qu'il n'y a pas d'alternative actuellement à l'incinération pour un volume incompressible de déchets.

L'ADCF avait obtenu en contrepartie un engagement du ministre d'Etat à une restitution intégrale du produit de la nouvelle taxe aux collectivités pour financer leurs plans de prévention et de gestion des déchets. Affecté initialement à l'Ademe, le produit de la nouvelle taxe est déjà confronté à des régulations budgétaires ou à des affectations autres que celle auquel il était destiné.

### L'ADCF propose :

- d'évaluer l'usage de la nouvelle TGAP et redéfinir son objectif de montée en puissance;
- de ne plus taxer à la première tonne incinérée mais pénaliser en proportion des écarts supérieurs à la moyenne;
- de respecter l'engagement initial de l'Etat (arbitrages Grenelle décembre 2007) de restituer l'intégralité du produit perçu au titre de la TGAP additionnelle aux gestionnaires de déchets;
- d'affecter le produit de la TGAP incinération à des fonds régionaux cogérés par l'Etat et les collectivités pour financer les plans locaux de prévention et de gestion (notamment passage à la tarification incitative).

Certaines communautés ont commencé à réduire les volumes de déchets consommés par les ménages et à trouver des modes de valorisation (énergie, revente...). Quelques-unes (cf. Rennes métropole) sont même parvenues à baisser le taux de TEOM. Dans un contexte de contraction du pouvoir

d'achat des ménages, il est souhaitable que la réduction des volumes consommés par les ménages puisse être récompensée par une baisse du coût du service (malgré l'importance des coûts fixes). Des optimisations importantes sont possibles en réajustant au plus près les fréquences de collecte (très généreuses en France), en multipliant les points d'apport volontaire et en évitant tout surdimensionnement des équipements. Des innovations sont attendues dans les modes de

gestion et de tarification pour réduire ces coûts. Des progrès devront être également accomplis dans la gouvernance des grands syndicats de traitement et de l'élaboration des schémas départementaux d'élimination des déchets. L'ADCF souhaite que les communautés soient mieux associées à cette planification et à la gouvernance des syndicats de traitement.

## XVI. Santé et action sociale

### Constat

Les dépenses nationales de santé représentaient en 2001 9,5% du PIB (source: OCDE). Avec 234,1 milliards d'€ de dépenses comptabilisées par l'Insee en 2010, leur poids s'élève désormais à 12,5% du PIB. La consommation de soins et de biens médicaux en représente à elle seule les trois quarts. Si la progression se ralentit depuis 2007, le défi de la maîtrise des dépenses de santé reste entier et implique des actions décentralisées, notamment en matière de la prévention ou d'efficience de l'organisation du système de soin, pour soulager les structures hospitalières et les prises en charge lourdes.

Au-delà des flux financiers mobilisés, les déséquilibres territoriaux, en termes de pathologies ou de démographie médicale, sont constamment évoqués au fil des rapports des corps d'inspection ou de contrôle (IGAS, Cour des comptes...), parlementaires ou universitaires.

Pour mémoire, le rapport de la Cour des comptes présenté en septembre 2011 indiquait que 90% des inégalités de répartition s'observent entre les bassins de vie d'une même région. La démographie médicale conjoncturellement déficitaire et de nouvelles aspirations du corps des médecins généralistes (vie familiale et sociale plus développée, volonté d'une pratique professionnelle moins isolée) vont accentuer ces disparités. Ces éléments soulignent clairement, parallèlement à la nouvelle approche transversale facilitée par la création des Agences régionales de santé, la nécessité d'une prise en charge des enjeux médicaux à une échelle territoriale fine. La loi Hôpital, patients, santé et territoires (HPST), en ouvrant à des réorganisations hospitalières, à des réflexions stratégiques régionales et à des actions territorialisées via les contrats locaux de santé (CLS) a ouvert la voie à une nouvelle implication des collectivités dans la conduite des politiques sanitaires.

### Objectifs : amplifier et simplifier le dialogue entre ARS et collectivités locales

L'association des collectivités, par les agences régionales, à la définition des priorités régionales de santé, prévue par la

loi HPST est un pas important. Mais la première année de vie du dialogue institué au sein des conférences régionales de santé et des conférences de territoires demeure marquée, du point de vue des représentants de l'ADCF, par une excessive technicité et une faible territorialisation des enjeux. Des voies de progrès demeurent pour réussir la territorialisation des politiques de santé en application de la planification régionale. La création récente d'un nouvel instrument financier fongible – le Fonds d'intervention régional (FIR) – devrait ouvrir la voie à cette nouvelle étape.

### Objectif : réussir les contrats locaux de santé

Le progrès que constitue la création des agences régionales de santé (ARS) doit être poussé à son terme et s'appuyer sur des cadres de dialogue plus resserrés entre acteurs publics, avant mise en débat au sein des conférences élargies avec l'ensemble de la communauté médicale et des usagers. La participation pérenne des élus aux différentes instances de gouvernance des ARS est aujourd'hui en jeu. Nombre d'exécutifs locaux se sentent actuellement dilués au sein d'instances très technique et aux intérêts divers, qui limitent la possibilité d'un dialogue fécond entre agences et collectivités. La négociation des contrats locaux de santé (CLS) en cours doit permettre d'instituer un nouveau cadre de dialogue. Une formation restreinte de la conférence régionale de santé, rattachée à la conférence régionale des exécutifs (CRE) et placée sous la coprésidence du directeur de l'ARS et du président de région, devrait servir d'instance de préparation des CLS. Les conseils généraux devraient être pleinement parties prenantes de cette instance, notamment pour les questions touchant au domaine médico-social.

En déclinaison du programme régional de santé (PRS), un dialogue entre les ARS, les professionnels de santé et les communautés devrait pouvoir se développer au sein des territoires de contractualisation. Les conférences de territoire devraient notamment s'articuler avec les projets de reconstitution des périmètres des intercommunalités, et les travaux des CDCI, pour déterminer les bassins locaux de santé

pertinents afin d'initier un dialogue local relatif à la prise en charge médico-sociale des populations. Ces espaces de contractualisation codéfinis devraient servir de supports au pilotage et à la mise en œuvre des contrats locaux de santé (voir proposition infra). Cohérents avec les périmètres des intercommunalités, ils permettront de mieux intégrer la santé au sein des projets de territoire et des contractualisations des CPER.

#### **L'ADCF propose :**

- de constituer au sein des conférences régionales de santé, une instance plus resserrée (limitée aux acteurs publics) et rattachée à la conférence régionale des exécutifs;
- de déterminer des bassins locaux de santé en liaison avec les CDCI afin de proposer des supports des contrats locaux de santé cohérents avec les autres contractualisations;
- d'élargir le dialogue à l'ensemble des parties prenantes de la santé au sein des bassins locaux (élaboration des volets santé des projets de territoire);
- d'étendre les champs d'investigation de ces instances au domaine médico-social en lien étroit avec les conseils généraux.

## **Retenir des objectifs de contractualisation ambitieux**

L'ambition des objectifs nationaux et régionaux en matière médico-sociale suppose l'engagement de nombreuses parties prenantes et la constitution d'une véritable communauté professionnelle. Les réorganisations hospitalières à envisager (communautés hospitalières de territoires...), les coopérations à développer entre praticiens, entre établissements publics et privés, entre acteurs publics locaux et professionnels (maison de santé) doivent s'inscrire dans cette contractualisation.

#### **L'ADCF propose :**

- de doter chaque bassin local de santé d'un diagnostic partagé et alimenté par des données collectées et analysées au niveau régional;
- de renouveler l'approche traditionnelle de la santé publique, pour mettre l'accent sur les politiques de prévention et d'organisation des filières de soins;
- d'intéresser les territoires par une réutilisation locale des crédits économisés grâce à des réorganisations des soins ou des politiques de prévention.

L'ambition des contrats locaux de santé ne se mesurera pas à l'aune des seuls crédits mobilisés par les ARS mais aux innovations organisationnelles qu'ils seront susceptibles d'implémenter.

Les contrats devaient notamment :

- traiter de l'accès aux soins en prévoyant par exemple des coopérations entre un hôpital public, un EPHAD, une permanence de soins portée par la collectivité, l'engage-

ment conjoint sur le déploiement de nouvelles maisons de santé, etc.;

- impliquer les collectivités dans le déploiement des coopérations hospitalières (jugées encore très timide par la Cour des comptes). Les impacts en terme d'accès à des plateaux techniques (et donc d'attractivité territoriale) ou de mobilité des salariés (et donc d'emplois) justifient pleinement leur association;

- associer pleinement les collectivités, dans les contrats locaux de santé, à la maîtrise de la démographie médicale en coordonnant les différentes aides à l'installation déployées par les uns et les autres.

La loi HPST a circonscrit la représentation des collectivités locales au sein des conseils de surveillance des hôpitaux publics (références: articles L.6143-1 à L.6143-6 et R.6143-1 à R.6143-16 du Code de la santé publique). Ce conseil comporte au plus cinq représentants désignés en leur sein par les organes délibérants des collectivités territoriales ou de leurs groupements, parmi lesquels figurent le maire de la commune siège de l'établissement principal ou son représentant, et le président du conseil général ou son représentant.

#### **L'ADCF propose :**

- au regard du rayonnement des établissements hospitaliers et de l'impact de leurs activités à l'échelle d'un bassin de vie, d'impliquer de plein droit le président de la communauté siège de l'établissement;

- d'ouvrir une réflexion sur l'enrichissement des missions des conseils de surveillance (ou le basculement de la représentation des collectivités territoriales au sein du conseil d'administration) afin d'assurer une meilleure intégration des attentes des élus locaux dans la gouvernance des établissements hospitaliers.

## **Objectif : développer l'action sociale à l'échelle intercommunale**

### **Constat**

Alors qu'elles étaient 33% à déclarer en 2006 disposer de compétence action sociale, les communautés sont, six ans après, plus de 80% à s'investir dans le champ social. Encouragé par la loi de programmation pour la cohésion sociale, du 18 janvier 2005, ce mouvement s'explique par la prégnance des enjeux sociaux dans les territoires, des besoins de mutualisation entre communes et la volonté de partager les coûts de nouveaux services qui n'existaient pas auparavant, notamment en milieu rural (petite enfance, aide aux personnes âgées). On observe en effet que les communautés de communes sont largement plus concernées à ce jour par l'intercommunalisation de la compétence sociale (38% des communautés d'agglomération disposant en 2010 d'une compétence en matière d'action sociale).

## Objectif : renforcer la complémentarité communes-communauté dans le champ social

Le développement d'une ingénierie sociale à l'échelle intercommunale, voire de plusieurs communautés, semble à l'avenir indispensable à la généralisation des transferts de compétence dans ce domaine.

### L'ADCF propose :

- de systématiser l'analyse des besoins sociaux à l'échelle intercommunale ou des « territoires-contrats » avec l'appui des CAF et des conseils généraux;
- de faciliter la procédure de création des CIAS, notamment en terme patrimonial;
- d'accompagner les communautés dans l'élaboration du volet « cohésion sociale » de leur projet de territoire.

Les champs investis par les communautés divergent assez fortement entre secteurs urbains et ruraux. Alors que les communautés de communes agissent principalement en direction de la famille et de l'accueil de la petite enfance, les communautés d'agglomération concentrent principalement leur action en matière de logement et d'hébergement.

Vieillesse et dépendance, nouveaux besoins sociaux (horaires atypiques, précarité de l'emploi, parents isolés, travailleurs pauvres...) font émerger dans les territoires de nouvelles préoccupations en matière de cohésion sociale et de solidarité. La « territorialisation » de l'action sociale devient un véritable sujet pour aller au-delà de simples politiques d'allocation mais aussi mieux répondre aux publics, adapter les réponses aux besoins, proposer un accompagnement individualisé tout en soutenant des projets collectifs. Tout en s'appuyant sur les compétences de proximité des communes et l'action des maires, l'intercommunalité sociale est encouragée par les financeurs que sont les conseils généraux et les caisses d'allocation familiale (CAF). La multiplication des centres intercommunaux d'action sociale (CIAS) témoigne également de ce mouvement général.

## Renforcer les coopérations entre les communautés et leurs partenaires

Seules 25% des communautés considèrent le département comme leur principal interlocuteur en matière d'action sociale (contre 32% pour la CAF), alors que celui-ci a pour mission, depuis 2004, de définir la politique d'action sociale et de la mettre en œuvre, tout en coordonnant les actions menées par les autres acteurs locaux sur son territoire. Renforcer le lien entre département et communautés permettrait un exercice plus rationnel des compétences et faciliterait le partage des compétences entre communes et communauté, via l'application du principe de subsidiarité.

En parallèle, si les CAF sont considérées comme des partenaires privilégiés par les communautés, cette relation peut encore être renforcée.

### L'ADCF propose :

- de placer les communautés de communes en situation d'interlocuteur territorial privilégié des départements dans leur effort de « territorialisation » de l'action sociale (renforcer les liens entre services intercommunaux et assistantes sociales des départements);
- expérimenter la délégation à des communautés volontaires du fonds de solidarité logement mais aussi d'autres politiques sociales départementales;
- de consulter les communautés lors de l'élaboration des conventions d'objectifs et de gestion entre l'Etat et la CNAF;
- d'encourager la contractualisation entre les CAF et les communautés à partir de diagnostics sociaux de territoires mobilisant les données des caisses d'allocations familiales (permettre aux communautés le même accès aux données CAF que celui dont disposent les communes);
- d'anticiper avec les services de la CNAF les conséquences des évolutions de périmètres dans le cadre des SDCI sur les contrats enfance-jeunesse;
- de mobiliser des « communautés d'acteurs », autour de projets sociaux de territoires, appuyés sur les centres sociaux et des initiatives associatives.

## XVII. Culture, sports et vie collective

### Constat

Loin de n'être qu'un supplément d'âme, les politiques culturelles sont aujourd'hui pleinement parties prenantes des stratégies de développement local. Sous l'effet de la décentralisation culturelle engagée après-guerre, puis de l'affirmation des collectivités à partir des lois Defferre, la culture est un levier considérable en matière de cohésion sociale, de politiques intergénérationnelles, de projets éducatifs mais aussi d'attractivité économique et touristique. Les nombreuses

dimensions de la vie culturelle rendent inopportune l'attribution exclusive de la culture, comme du soutien des activités sportives, à un seul niveau de collectivité. Compétences partagées par destination, culture et vie sportive peuvent néanmoins se traduire par des politiques coopératives entre collectivités et des rapprochements de stratégies, en association avec d'autres compétences qu'elles peuvent fertiliser (économie, social, éducation, tourisme...).

Même si la culture demeure une compétence optionnelle des

intercommunalités, il n'y a rien de surprenant à ce qu'une très large majorité d'entre elles aient fait le choix de s'investir en ce domaine tant la mise en valeur du patrimoine, la construction de nouvelles identités collectives et l'accès de tous à la connaissance ou à la création artistique sont aujourd'hui les piliers d'une approche globale du développement local. Aucun projet de territoire ne peut aujourd'hui se concevoir sans un volet culturel. Par ailleurs, d'importants besoins de mutualisation et de mise en réseau s'expriment dans le champ des équipements culturels.

Nombre de communautés ont ainsi investi le champ culturel, même si leurs modes d'intervention restent variés et contrastés. Culture et sport ont d'ores et déjà pris une place particulière au sein de l'intercommunalité et le renforcement de celle-ci, par les récentes réformes institutionnelles, laisse présager un potentiel de développement encore très important. Mais dans une période de forte contrainte budgétaire, les communautés doivent s'interroger sur le positionnement adéquat de leur politique culturelle et sur le retour qu'elles en attendent sur le plan social d'une part et en matière d'attractivité de leur territoire d'autre part. « Les trois quarts des communautés interviennent désormais dans le secteur culturel. Qu'ils s'en réclament, pour la plupart, ou qu'ils le fassent sans avoir opté pour la compétence légale, ils ont inscrit la culture sur leurs agendas. » Ce constat, tiré de l'étude « Intercommunalité: le temps de la culture » réalisée en 2008 par l'Observatoire des politiques culturelles en partenariat avec l'ADCF, vaut également pour d'autres dimensions du cadre de vie, en particulier dans le domaine sportif.

L'essor de l'intercommunalité culturelle a d'ores et déjà permis d'importants efforts de mutualisation, davantage de rationalisation dans l'offre et le tissage de réseaux d'équipements ou d'acteurs. Un début de partage des charges de centralité est également constaté à travers la nouvelle génération d'équipements rayonnant à l'échelle d'un bassin de vie. Le renouvellement des équipements est souvent l'occasion d'impliquer l'intercommunalité et de mutualiser des coûts, notamment pour partager les charges de centralité. Alors que la France procède à une modernisation importante du parc d'équipements sportifs et culturels (centres nautiques, patinoires, médiathèques...) développé dans les années 1960, la montée en puissance des communautés est très largement prévisible.

## Objectifs

Au-delà des moyens d'intervention mobilisés au service d'une offre d'équipements, l'intercommunalité doit désormais pouvoir s'affirmer durablement à travers de véritables politiques culturelles et/ou sportives de territoires.

Les domaines culturels sont encore inégalement concernés par l'implication des intercommunalités. Trois d'entre eux sont largement en tête des transferts et créations. Les deux premiers sont traditionnels: lecture publique et enseignements artistiques sont, notamment par leur structure en

réseau, des vecteurs évidents de politique culturelle communautaire. Cela se vérifie en termes de financement, de nombre d'équipements et de personnel. Le troisième domaine, le spectacle vivant, est le dernier né de ce trio de tête. Ce constat illustre le nouveau visage de l'intercommunalité culturelle.

### L'ADCF propose:

- d'accentuer l'optimisation des coûts par la mutualisation des équipements et des services aussi bien culturels que sportifs entre communes et communautés;
- de maintenir l'effort de modernisation des équipements, en lien avec les grandes directions administratives centrales, à l'image du passage au numérique des salles de cinéma dont un certain nombre sont prises en charge par les communautés;
- de dépasser la seule logique patrimoniale au profit des politiques d'animation et de diffusion à destination du public en confirmant la montée en puissance du spectacle vivant à l'échelle intercommunale.

Limitative dans sa rédaction, la loi n'en laisse pas moins une liberté de choix quasi totale aux élus locaux, leur permettant de confier à la communauté d'autres missions culturelles, sous la forme de ce que les commentateurs du droit de l'intercommunalité appellent des compétences facultatives. Force est de constater que les élus ne se sont pas privés de faire usage de cette liberté-là. Ces dernières constituent d'ailleurs assez souvent le cœur du volet culturel du projet communautaire autour d'actions de valorisation du patrimoine, d'animation et de médiation culturelle, d'enseignement et de création artistique « en dehors des murs » des écoles d'art...

### L'ADCF propose:

- d'adapter le cadre légal de la compétence « Culture » à la réalité des interventions communautaires en adjoignant à la notion d'équipements celle d'animation, au sein même de la compétence optionnelle;
- d'assurer une régulation dans la diffusion des normes, parfois élaborées par des entités distinctes de l'Etat à l'instar des fédérations sportives.

En ignorant la classification artificielle des compétences statutaires, les communautés ont progressivement élaboré des projets culturels, de plus en plus ambitieux. Pour autant, les questions de l'évolution de leur cadre légal d'intervention, de la reconnaissance institutionnelle de leur démarche d'animation culturelle et de la consécration de leur rôle à l'échelle métropolitaine continue de se poser. L'assise territoriale (un espace vaste) et la démarche choisie (concertation et contractualisation) ont pour objectif de faire évoluer les pratiques antérieures (logiques de guichet, concurrence entre des territoires voisins...) vers une plus grande programmation et une plus forte cohérence des actions publiques locales. Par ailleurs, la possibilité de mobiliser des fonds et des compétences liées au domaine culturel (tourisme, transport, déve-

loppement économique, action en faveur des publics scolaires...) rend les territoires de projet à même de soutenir une politique culturelle intégrée.

**L'ADCF propose :**

- de parachever la réforme des enseignements artistiques en reconnaissant aux régions un rôle de « chef de file » en concertation avec les communautés compétentes;
- d'accroître très largement la diffusion de l'enseignement musical en assurant la démocratisation des pratiques sur des échelles élargies;
- de favoriser le recours aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCC) dans le but d'accentuer le dialogue avec l'Etat et les professionnels et la logique de mise en réseau;
- de développer les partenariats en matière de financement pour les équipements de caractère rayonnant;
- de revisiter le dispositif du mécénat pour le financement des collections;
- de fixer des barèmes équilibrés pour le financement de l'archéologie préventive;
- de développer les pratiques de mise en réseau du type « carte ou passe unique »;
- de favoriser l'harmonisation des tarifs sur le territoire afin d'accroître l'accès à la culture et au sport;
- de diffuser une culture de la prospective par l'élaboration de schémas de développement culturel ou de planification spatiale des équipements sportifs;
- d'assurer la mobilisation des adjoints municipaux à la culture et des conseillers des communes non élus au conseil communautaire à la définition de la politique culturelle intercommunale en ouvrant les commissions thématiques aux élus des communes, dans le cadre défini par la loi du 16 décembre 2010.

Cette capacité des communautés à mener des projets transversaux et à assurer la mise en synergie des différents éléments du projet de territoire au service de l'action culturelle tend à conforter les communautés dans leurs autres compétences et missions dans la mesure où elles en assurent la maîtrise d'ouvrage. En particulier, elle incite à mener une réflexion de fond quant au dépassement des frontières classiques de l'action

publique locale et à s'interroger sur le phénomène de métropolisation de la culture. De ce point de vue, le succès rencontré par la formule des pôles métropolitains intéresse tout particulièrement la dimension culturelle des projets qui seront menés à cette échelle.

A l'avenir, la coordination des différentes actions de politiques publiques menées à l'échelle locale devrait se fonder sur un modèle contractuel. Certes, le phénomène contractuel n'est pas nouveau dans le secteur culturel (chartes culturelles lancées par Michel Guy en 1974, conventions de développement culturel de 1981...), mais les développements de la contractualisation axés sur des projets globaux et transversaux et s'appuyant sur des territoires nouveaux annonceraient de fait une nouvelle étape de la décentralisation culturelle.

Enfin, la coordination locale entre les différents échelons territoriaux ne saurait naturellement effacer la nécessité d'un dialogue permanent et d'une collaboration étroite des acteurs locaux avec le ministère de la Culture. Sur le terrain, les DRAC ont vocation à se maintenir, même si leur rôle doit être certainement revisité à l'avenir. Au niveau national, le dialogue avec le ministère, dans l'enceinte du Conseil des collectivités territoriales pour le développement de la culture (CCTDC), doit être l'occasion de réaffirmer et de pérenniser le rôle essentiel de ses membres dans la co-construction des politiques culturelles.

**L'ADCF propose :**

- de renforcer le rayonnement culturel de nos métropoles et réseaux urbains, appuyé notamment par les démarches de pôles métropolitains, en leur associant de manière étroite les territoires interstitiels;
- de consolider le dialogue entre Etat et collectivités au sein du Conseil des collectivités territoriales pour le développement culturel en assurant une coprésidence ministre-associations d'élus, en favorisant la coproduction des ordres du jour et du calendrier avec les services du ministère, en envisageant une déclinaison régionale de cette instance nationale;
- de relancer les conventions territoriales entre Etat et collectivités (cf. rapport Bouet), transversales et pluriannuelles dans les secteurs du patrimoine, de l'animation, la valorisation et la médiation.

Ce cahier ne peut être vendu séparément. **Principal actionnaire:** Groupe Moniteur Holding • **Société éditrice:** Groupe Moniteur SAS au capital de 333900 euros • **RCS:** Paris 403 080 823 • **Siège social:** 17 rue d'Uzès 75108 Paris Cedex 02 • **Numéro de commission paritaire:** 1008 T 83807 ISSN: 0769-3508 • **Président / Directeur de la publication:** Guillaume Prot • **Impression:** Roto France, rue de la Maison-Rouge, 77185 Lognes • **Dépôt légal:** octobre 2012