



Propositions de l'AdCF pour engager la nouvelle législature Un impératif de consolidation

Document réalisé en vue de la Conférence nationale des territoires du 17 juillet 2017

A l'occasion de la Conférence nationale des territoires installée le 17 juillet par le chef de l'Etat et le Premier ministre, l'AdCF a réalisé un document de synthèse de ses propositions associatives pour le début de la législature. **Le fil conducteur de ce document tient en un mot : celui de la consolidation.**

Les collectivités françaises, et les intercommunalités en premier lieu, ont connu depuis 2010 des chantiers de réforme d'une intensité sans précédent, traduits par des réorganisations institutionnelles multiples, des fusions de structures nombreuses, des transferts de compétences complexes... Ces réformes ont été conduites dans des délais très contraints, mettant sous de fortes pressions les exécutifs locaux et leurs collaborateurs. Hommage devrait leur être rendu.

Dans le même temps, les collectivités ont été confrontées à de très fortes baisses de leurs dotations depuis 2013, dans des proportions là aussi sans précédent. La Cour des comptes et la Commission européenne reconnaissent l'importance des efforts accomplis, qui ont conduit les collectivités françaises à assumer la moitié des économies réelles réalisées sur les dépenses publiques (alors qu'elles ne pèsent que 18% des dépenses publiques globales).

Pour restaurer la confiance, **un pacte doit être négocié entre l'Etat et les collectivités, à partir d'une méthode définie en commun.** L'AdCF souhaite que **l'effort des collectivités soit pleinement reconnu et pris en compte** dans les prochaines années à travers une stabilité de leurs ressources et un temps d'accalmie en matière de réformes institutionnelles (en dehors des démarches engagées sur le fondement du volontariat et de l'expérimentation). Ce temps d'accalmie doit permettre d'assurer la consolidation des nombreuses réformes territoriales engagées ces dernières années (fusions à deux reprises des intercommunalités, création des métropoles, communes nouvelles, fusions des régions, unification région-département en Corse, Guyane, Martinique...).

Il doit permettre également la **consolidation des nouvelles intercommunalités**, élargies dans leurs périmètres et renforcées dans leurs compétences, qui doivent le plus rapidement stabiliser leurs relations avec les communes et gagner en lisibilité auprès des habitants. Enfin, cette notion de consolidation devra être étendue aux nouvelles compétences intercommunales qui exigeront des temps d'apprentissage et de réorganisation des ingénieries. Les nouvelles responsabilités confiées en matière de logement, d'urbanisme, de développement économique et de commerce, de pilotage de la politique de la ville, d'environnement... sont décisives. Les élus et leurs équipes devront y consacrer beaucoup de temps au cours des prochaines années. Ils souhaitent une deuxième partie de mandat consacrée à leurs projets et à leurs politiques publiques.

Le rôle majeur pris par les communautés et les métropoles dans la gestion publique locale doit être rendu plus visible par nos concitoyens. Pour cela des règles de fonctionnement claires devront s'accompagner d'une simplification et d'une harmonisation des différentes catégories d'intercommunalités.

Ce mouvement de consolidation devra également se traduire dans les réformes financières et fiscales qui seront la priorité de la législature pour redonner une visibilité budgétaire pluriannuelle aux exécutifs locaux, conforter la reprise de l'investissement local, réussir la réforme attendue des dotations de l'Etat et des valeurs locatives. Cet effort de consolidation devra reposer sur l'agrégation des comptes des communautés et de leurs communes membres pour permettre des comparaisons justes. Il présuppose également une remise en cohérence des dispositifs de péréquation et l'harmonisation des critères de richesses et de charges des collectivités. Cette notion de consolidation doit également prévaloir pour améliorer la répartition du principal impôt économique local : la cotisation à la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) qui devrait à l'avenir reposer sur les groupes qui sont l'unité économique la plus pertinente.

Ce sont enfin les nouvelles relations entre pouvoirs publics qui ont besoin de consolidation. La Conférence nationale des territoires (CNT) devra traduire ce nouveau « dialogue territorial » entre l'Etat et les pouvoirs publics locaux que l'AdCF a appelé de ses vœux. Pour retrouver la confiance, un pacte doit être véritablement négocié entre l'Etat et les collectivités locales avec une méthode définie en commun. Ce dialogue doit également être porté à maturité dans les régions, au sein des nouvelles conférences territoriales de l'action publique (CTAP) qui peuvent encore mieux s'organiser (sous-commissions thématiques, collèges...) pour donner pleine satisfaction aux parties prenantes.

Sur les stratégies de développement économique, d'aménagement de l'espace et d'urbanisation, de mobilités, d'environnement, la loi NOTRe a clairement renforcé le binôme régions-intercommunalités. Ce dialogue et ce partenariat montent actuellement en puissance et doivent être aussi consolidés d'ici 2020. Ils permettront une contractualisation territoriale profondément renouvelée.

Le « bloc local » devra également redéfinir et consolider ses relations avec le conseil départemental et d'autres autorités ou institutions organisées à cette échelle (préfectures, DDT, centres de gestion, CAF...). En matière de politiques de développement social et de services au public, de nouvelles relations partenariales sont là aussi attendues pour créer des synergies, optimiser les services collectifs et les prises en charge.

Ces différentes consolidations n'auront de sens que si elles poursuivent des objectifs plus larges, attendus des Français : renforcer l'attractivité du site France, préserver des services et équipements publics de qualité, redynamiser nos économies territoriales et protéger les territoires les plus exposés à la concurrence internationale, remettre la France en mouvement et retrouver le chemin de l'optimisme. De nouvelles solidarités entre espaces ruraux et urbains sont à construire au sein des intercommunalités, des « entraides territoriales » doivent être développées entre intercommunalités dans les pôles territoriaux (PETR) ou métropolitains, les grands syndicats mixtes, mais aussi les réseaux plus informels. L'AdCF veut prendre sa part à ces beaux chantiers collectifs.

1. Un besoin de stabilité institutionnelle et de simplification

Lors des universités d'été de ses instances (Orléans, juin 2016) puis de la Convention nationale de l'AdCF de Strasbourg (octobre 2016), les présidents de communautés et métropoles ont exprimé à l'unanimité une demande de stabilité institutionnelle à l'issue du cycle intensif de réformes territoriales des lois RCT puis MAPTAM et NOTRe.

A deux reprises, de vastes mouvements de réorganisation des périmètres intercommunaux ont été opérés en quelques années, réduisant de plus de la moitié le nombre de communautés (2600 en 2010 à 1266 en 2017). Ces fusions ont conduit à des élargissements très sensibles des communautés, imposant de définir de nouvelles règles de gouvernance et de retisser des relations de confiance entre élus.

Au-delà des fusions, les réformes récentes ont conforté les compétences stratégiques des communautés en matière de développement économique local (aménagement économique et immobilier d'entreprises, politique locale du commerce, promotion du tourisme), d'environnement (GEMAPI, eau, assainissement, plans climat air énergie territoriaux), de planification spatiale (encouragement des PLU-I, renforcement des PLH...), de mobilité (élargissement des prérogatives des autorités organisatrices), de logement (délégations renforcées, règles d'attribution), de pilotage des contrats de villes...

L'AdCF a de fait appelé à une séquence de respiration et de consolidation. Les élus communautaires souhaitent consacrer leur deuxième partie de mandat à leurs politiques publiques et à leurs programmes d'investissement, tout en approfondissant les mutualisations...

Sans bouleverser la carte institutionnelle ou les compétences des collectivités, l'AdCF propose au demeurant des mesures de simplification du droit et des correctifs législatifs visant à préciser certaines responsabilités locales.

✓ proposition : annoncer une période de pause dans les grandes réformes institutionnelles (laisser place aux démarches expérimentales ou volontaires)

Tendre vers deux catégories de groupements à fiscalité propre à l'horizon 2020 : simplifier et rendre lisible

L'une de ses principales suggestions pour la prochaine législature serait de rendre l'intercommunalité plus lisible pour nos concitoyens. La nouvelle carte intercommunale a réduit sensiblement les disparités de taille et de compétences des communautés. Les distinctions entre quatre catégories juridiques ne se justifient plus, la majorité des intercommunalités comprenant des composantes à la fois rurales et urbaines. Un scénario d'unification des catégories juridiques à l'horizon des renouvellements de 2020 est devenu non seulement souhaitable, mais nécessaire.

Au lendemain de l'entrée en vigueur de la quasi-totalité des dispositions de la loi NOTRe, ce qui distingue les communautés entre elles, relève beaucoup moins des catégories juridiques que de leurs choix d'organisation et de fonctionnement. La territorialisation et/ou la mutualisation des services, l'étendue géographique de la communauté ou bien encore le regroupement de communes membres en « communes nouvelles » sont des éléments bien plus déterminants pour comparer les communautés entre elles.

L'AdCF a procédé à une analyse précise des harmonisations législatives qui seraient à opérer entre catégories juridiques. Celles-ci sont techniquement concevables et ne remettraient pas en cause la stabilité des organisations. Quant aux aspects financiers, l'indispensable réforme de la dotation globale de fonctionnement doit permettre de mettre fin à des distinctions de niveaux de dotations en fonction des catégories juridiques. Seuls les critères de potentiels financiers et de charges devront à l'avenir prédominer, en complément du critère d'intégration fiscale (CIF) qui devra être modernisé et plafonné à terme.

Une notion générique de « communauté territoriale » pourrait ainsi rassembler les différentes catégories actuelles. Les divers statuts de métropoles (droit commun, statuts spécifiques) pourront en revanche être préservés, la métropole de Lyon étant elle-même sortie du champ de l'intercommunalité.

Au sein de la Métropole du Grand Paris, dont le statut est très dérogoire au droit commun, les établissements publics territoriaux (EPT) doivent être définitivement assimilés à des communautés territoriales et se voir garanti un pouvoir fiscal comparable à celui des autres intercommunalités. Cette simplification viendra faciliter les efforts de pédagogie importants à conduire auprès de nos concitoyens pour mieux expliquer les réformes territoriales récentes et la place considérable prise par l'intercommunalité dans la gestion publique locale.

✓ **proposition: fusionner d'ici 2021 les catégories juridiques d'intercommunalités pour ne préserver que deux statuts à terme (les communautés territoriales et les métropoles)**

Unifier et assouplir les règles de majorité pour les décisions intercommunales

Les mécanismes de fonctionnement et de prise de décision des intercommunalités demeurent excessivement lourds, peu adaptés à l'élargissement des assemblées intercommunales. En matière de décision, des règles multiples coexistent selon les sujets et types de délibération. Dans le domaine financier, les règles d'unanimité qui prévalent dans certains cas sont devenues notoirement inopérantes (12% des communautés et métropoles comprennent aujourd'hui plus de 50 communes membres). L'AdCF plaide pour une cohérence d'ensemble des règles de délibération :

1° Des délibérations du conseil communautaire à la majorité simple des suffrages exprimés pour toutes les affaires courantes de la communauté.

2° Des délibérations à la majorité qualifiée des suffrages exprimés sur des sujets exceptionnels qui impliquent directement les communes (intérêt communautaire, dotation de solidarité...).

3° Des délibérations à la majorité qualifiée des communes pour toutes les décisions qui modifient le pacte statutaire de la communauté ou les compensations financières (AC).

4° L'abandon des règles d'unanimité, inemployables dans des intercommunalités élargies.

✓ **proposition : simplifier et harmoniser les règles de délibération dans les assemblées intercommunales**

Approfondir et stabiliser les compétences déjà transférées aux communautés

L'AdCF exprime une demande de stabilité du cadre juridique régissant également les principales compétences intercommunales. L'instabilité législative tend à produire de l'attentisme et à complexifier le droit (logement, urbanisme, environnement...). Seules d'éventuelles mesures de simplification, avalisées ou demandées par les décideurs locaux, devraient être envisagées au cours des prochaines années. Au lendemain d'une vague de réformes ayant sensiblement modifié le couple communes-communauté dans les textes, les communautés doivent pouvoir dorénavant mettre en œuvre leur nouveau projet de territoire dans un cadre juridique qui ne doit être, le cas échéant, modifié uniquement pour simplifier leurs actions.

A cette demande de stabilité législative, l'AdCF ne fait qu'une exception pour demander une « revoyure » : la nouvelle compétence gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI). Les travaux et enquêtes de l'AdCF sur ce sujet montrent que le dispositif issu des lois MAPTAM et NOTRe n'est pas encore abouti. Des imprécisions et contradictions demeurent dans les textes législatifs comme sur la compétence GEMAPI (cf. partie 6).

✓ **proposition: stabiliser les compétences dévolues à titre obligatoire aux communautés**

Renforcer l'ancrage des nouvelles intercommunalités

A l'horizon 2020, les nouvelles intercommunalités auront retrouvé leur vitesse de croisière et bien stabilisé leurs relations avec leurs communes membres, parfois elles-mêmes recomposées en « communes nouvelles ». Les communautés ont aujourd'hui besoin d'engager un important effort de ré-ancrage auprès des équipes municipales, des milieux associatifs et économiques locaux, mais aussi de nos concitoyens.

Sans nul doute, reviendra d'ici 2020 la question des modalités de désignation des élus communautaires. L'AdCF considère qu'il faudra introduire un scrutin adapté également au sein des métropoles de droit commun, scrutin qui garantisse l'affiliation des listes municipales à des projets de territoires. Les lois MAPTAM et NOTRe ont fixé un rendez-vous à ce sujet mais sans encore proposer

une solution de mise en œuvre concrète. Il faudra y travailler sans tarder en s'autorisant des innovations institutionnelles et en observant les pratiques de nos voisins européens.

Dans les autres catégories de communautés, l'AdCF se prononce pour la stabilité des principes de désignation des élus via le scrutin direct « fléché » introduit en mars 2014. Elle propose néanmoins de renforcer la visibilité et la compréhension par les citoyens de ce scrutin à double liste et d'assouplir les règles de composition des listes :

- les équipes de candidats devront disposer de davantage de souplesse dans la composition des listes municipales et communautaires ;
- l'élection au scrutin de liste doit commencer au premier habitant (suppression intégrale du panachage) pour favoriser la composition de véritables équipes cohérentes ;
- il faudra encourager la déclaration des candidatures à la présidence de la communauté en amont des scrutins (dans un souci de transparence démocratique).

De nouvelles formes de gouvernance sont à inventer voire à expérimenter dans les territoires pour répondre aux risques de dérive technocratique. Afin de créer davantage de cohésion au sein des exécutifs communautaires autour d'un projet de mandat partagé, d'introduire davantage de parité et d'éviter des séances d'installation fastidieuses, l'élection de l'exécutif par l'assemblée intercommunale devrait intervenir au scrutin de liste.

L'AdCF s'engage pour sa part à promouvoir les formes de gouvernance les plus « impliquantes » et les pratiques participatives les plus avancées. Des innovations majeures peuvent être envisagées avec les solutions offertes par les outils numériques. L'AdCF souhaite que les nouvelles intercommunalités protègent les communes et les appuient dans leurs missions de creuset démocratique. Les communes sont les premiers espaces de l'investissement civique, vecteurs essentiels de notre cohésion sociale. Avec l'élargissement des périmètres, la complémentarité des rôles entre la communauté et les communes s'impose avec d'autant plus d'évidence. L'AdCF s'est engagée à promouvoir des projets de territoire à plus forte dimension de développement social (cf. rapport réalisé en 2015 pour le gouvernement par Loïc Cauret et Antoine Chéreau), en partant d'une analyse plus participative des besoins des populations.

L'association entend également initier, avec ses partenaires, des actions de communication et de pédagogie nécessaires à la compréhension de l'intercommunalité par les Français. Elle compte sur les pouvoirs publics nationaux pour conduire des campagnes d'information du grand public à la hauteur des enjeux.

propositions :

✓ renforcer l'ancrage des nouvelles intercommunalités dans leur territoire (innovations dans la contractualisation communes-communauté, options de déconcentration, pratiques participatives...)

✓ adopter pour les échéances de 2020 un nouveau mode de scrutin pour les métropoles et améliorer le scrutin direct « fléché » dans les communautés (scrutin de liste généralisé, souplesse accrue dans la composition des bulletins à double liste...)

2. Un besoin de visibilité budgétaire

La stabilité institutionnelle souhaitée au cours de la nouvelle législature devra permettre de conduire à terme les chantiers financiers et fiscaux laissés en suspens au cours des dernières années. Faute d'engager ces réformes, les baisses de dotations ont été mises en œuvre de manière « forfaitaire », dans une logique de rabout. La montée en charge de la péréquation n'a pas été accompagnée de la nécessaire redéfinition des critères de charges et de richesses des collectivités.

Rendre justice aux efforts accomplis par les collectivités depuis quatre ans

Sous la législature précédente, l'AdCF a considéré que les collectivités devaient naturellement, comme les autres administrations publiques, contribuer aux efforts nécessaires pour réduire nos déficits et respecter nos engagements européens. Elle a néanmoins souhaité que ces efforts soient équitablement répartis et soutenables. L'intensité du programme de réduction des dotations de l'Etat et les efforts de gestion engagés par les élus ont expliqué la baisse des dépenses globales des collectivités depuis 2014, et même de leurs dépenses de fonctionnement en 2016. Les efforts accomplis sont historiques et n'ont pas d'équivalents parmi les autres secteurs d'administrations publiques.

Ces efforts déjà accomplis, très intensifs, doivent être pris en compte et reconnus par les pouvoirs publics nationaux. La Cour des Comptes comme la Commission européenne dans son examen approfondi de la France reconnaissent que les collectivités françaises ont supporté environ la moitié des efforts effectifs des administrations alors qu'elles ne représentent que 18% des dépenses publiques. Les nombreuses mesures d'économie décidées par les exécutifs locaux à partir de 2014 sont des décisions « à un coup » qui, par définition, ne pourront plus être rééditées. Les marges d'économie se sont de fait réduites.

L'AdCF demande en conséquence une stabilisation des concours de l'Etat au terme du cycle de baisse des quatre dernières années. Cette stabilité doit permettre de reconstituer l'autofinancement des collectivités et soutenir la relance de l'investissement.

✓ proposition : reconnaître les efforts d'économie accomplis par les collectivités depuis 2014 et assurer la stabilité des concours de l'Etat pour une période triennale

Encourager de nouveaux pactes financiers entre communes et communautés

Les intercommunalités et métropoles de France se caractérisent par un modèle de financement complexe, reposant sur la croissance des recettes conservée au niveau intercommunal et le reversement à leurs communes membres de compensations des recettes fiscales historiques sous forme de compensation (AC). Ce modèle est fragilisé en période de réduction des ressources. L'AdCF souhaite que des incitations soient proposées pour encourager la réalisation de nouveaux pactes financiers et fiscaux entre les intercommunalités et leurs communes.

Elle demande également que les dispositifs financiers nationaux (répartition de la DGF, péréquation...) fassent l'objet d'une consolidation des richesses et des charges au niveau du bloc local entre communes et intercommunalité pour assurer la comparabilité des territoires – du fait de la diversité des partages de compétences opérés dans les intercommunalités - et analyser sans biais la situation individuelle des collectivités.

Cette consolidation sera imposée par le développement très soutenu des mutualisations de toute nature qui se mettent en place à l'heure actuelle (services communes, mises à disposition, conventions...) dans le cadre de la mise en œuvre des schémas de mutualisation. Ces pratiques, qui doivent être encore encouragées, se traduisent par des flux financiers croisés de plus en plus importants entre communes et communautés.

propositions :

✓ encourager la réalisation de pactes financiers et fiscaux au sein des ensembles intercommunaux ;

✓ poursuivre les efforts de mutualisation engagés dans la plupart des intercommunalités de France ;

✓ tenir compte des flux financiers croisés entre communes et communautés à travers la consolidation des comptes.

Construire un ODEDEL réaliste et cohérent avec les incidences des réformes territoriales

L'AdCF a appelé depuis trois ans à un principe de co-responsabilité des pouvoirs publics et une élaboration concertée de l'objectif d'évolution des dépenses publiques locales (ODEDEL) désormais fixé dans les lois de finances. L'ODEDEL a été jusqu'à présent très mal construit et fondé sur des prévisions budgétaires faussées. Les collectivités l'ont globalement sur-respecté ! Les intercommunalités n'ont pu en revanche respecter un objectif d'évolution qui était totalement irréaliste au vu des mouvements de mutualisation et de transferts de charges des communes vers l'intercommunalité. L'AdCF demande pour l'avenir un ODEDEL qui tienne compte des incidences budgétaires des réformes territoriales et qui, surtout, agrège les dépenses des communes et intercommunalités.

✓ proposition: reconsidérer en profondeur les modes de calcul de l'Objectif d'évolution des dépenses locales (ODEDEL) en associant les associations de collectivités

Reconstituer des assiettes fiscales dynamiques et justes

En matière fiscale, l'AdCF plaide pour poursuivre le chantier de la révision des valeurs locatives et l'étendre au plus vite aux locaux résidentiels. Les reports de charges entre contribuables sont prévisibles et dans la logique même d'une réforme fiscale dictée par un souci impérieux d'équité. L'acceptabilité de la réforme devra passer par un lissage de ces incidences, comme cela a été prévu en matière de locaux commerciaux.

Les valeurs locatives représentent le socle de la fiscalité du bloc local. Elles représentent près de 70 milliards d'euros d'impositions diverses (taxe d'habitation, taxes foncières, cotisation foncière des entreprises, taxe d'enlèvement des ordures ménagères...) et servent à répartir la CVAE. La réforme de cette assiette fiscale, et sa mise en adéquation avec les réalités économiques, sera l'un des grands chantiers fiscaux de la législature. Il ne sera pas possible de préserver dans la durée des valeurs locatives non révisées sur les locaux résidentiels alors que les valeurs locatives des locaux professionnels seront mises à jour.

L'AdCF a pris acte de la volonté du gouvernement d'exonérer 80% des Français de la taxe d'habitation. Elle met en garde contre toute modalité de mise en oeuvre qui aurait pour effet de fragiliser le consentement à l'impôt et d'introduire un nouvel effet de seuil dans la fiscalité. En tant que résident d'une commune et d'une communauté, tout citoyen doit contribuer au financement des charges communes et des services publics dont il bénéficie. Cette contribution doit tenir compte des conditions de ressources et peut être plafonnée. Toutefois, l'exonération complète ne serait pas un bon signal pour le principe de responsabilité fiscale locale qui est au fondement de la décentralisation.

Préserver l'autonomie financière et fiscale du bloc local

L'AdCF plaide en conséquence pour que les mesures annoncées en matière de taxe d'habitation ne remettent pas en cause l'autonomie fiscale des collectivités ni le dynamisme de leurs ressources. Seule une mesure de dégrèvement serait compatible avec cet objectif pour ne pas réduire l'assiette fiscale à perpétuité. Même si elle doit être modernisée à travers de nouvelles valeurs locatives, la taxe d'habitation représente le véritable impôt local résidentiel.

propositions :

✓ étendre dans les meilleurs délais la révision des valeurs locatives aux locaux résidentiels (et améliorer encore la réforme des valeurs locatives des locaux professionnels)

✓ ne pas dégrader le ratio actuel d'autonomie financière du bloc local et garantir son autonomie fiscale

Faire du groupe l'unité économique pertinente pour la CVAE

Un autre chantier fiscal concernera la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), répartie entre régions, départements et intercommunalités. L'AdCF s'est prononcée depuis cinq ans pour que cet impôt soit apprécié dans une logique de groupe pour neutraliser les effets des puissants

mouvements de filialisation qui marquent l'économie contemporaine. Ce principe de consolidation a été voté lors de la dernière loi de finances mais sous une forme qui a impérativement besoin d'être améliorée. Une récente décision du Conseil Constitutionnel a censuré les dispositions qui imposaient un taux unique à l'ensemble des entités d'un même groupe. Cette décision va accroître la part de cotisations dégrévées et prises en charge par l'Etat. Elle risque de susciter de très nombreux comportements d'optimisation fiscale. L'AdCF propose en conséquence soit de repenser la CVAE sous forme d'un impôt unique de groupe soit de faire converger le barème d'imposition actuel vers un taux unique de CVAE pour toutes les entreprises (la référence au chiffre d'affaire étant sans fondement économique).

✓ proposition: reconsidérer les mécanismes de répartition de la CVAE et le barème progressif d'imposition en fonction du chiffre d'affaire

Réussir la réforme de la DGF

Laissée en suspens en 2015, en raison notamment des profondes modifications programmées des périmètres intercommunaux, la réforme de la Dotation globale de fonctionnement (DGF) du « bloc communal » devra aller à son terme. Elle n'aura un sens que si elle se fonde sur une analyse exhaustive des richesses financières et fiscales des collectivités mais aussi sur une correcte appréciation de leurs charges. Seul un diagnostic partagé, reposant sur une agrégation des réalités financières communales et intercommunales, permettra d'aller vers une allocation plus équitable des concours de l'Etat. L'AdCF préconise que fonds de péréquation intercommunale et communale (FPIC) intervienne, à terme, en dernier ressort, une fois calculées et intégrées les réductions de disparités entre territoires opérées grâce à la DGF et ses composantes péréquatrices (DSU, DSR). La réforme devra voir ses effets également lissés sur la législature, voire au-delà si besoin, mais en proposant une réelle visibilité du « point d'atterrissage » pour permettre aux exécutifs locaux de s'adapter.

Avec la création récente de l'Observatoire de la gestion publique locale, l'AdCF considère qu'il sera possible de parvenir à une réelle objectivation des situations financières locales. Cet outil permettra d'éclairer les débats publics et le dialogue territorial entre l'Etat et les collectivités. Les travaux de la Cour des Comptes y contribueront également. Ces travaux seront précieux pour les décisions de la Conférence nationale des territoires mais aussi pour les arbitrages du Comité des finances locales (CFL), instance de concertation importante mais qui nécessitera dans les prochaines années une gouvernance profondément renouvelée et d'autres modes de composition.

Comme de nombreuses associations de collectivités, l'AdCF s'est prononcée en faveur d'une loi de finances des collectivités, adossée à une programmation pluriannuelle. Elle souhaite dans ce cadre que le Comité des finances locales et les interfaces avec la représentation nationale, profondément transformée par les nouvelles limitations des cumuls de mandats, soient modernisés.

propositions :

✓ réussir la grande réforme attendue de la DGF en s'inspirant des analyses et conclusions du rapport Germain/Pirès-Beaune

✓ redéfinir les critères de charges et de richesses du bloc communal en agrégeant les données à l'échelle des « ensembles intercommunaux »

✓ remettre en cohérence les différents mécanismes de péréquation et en mesurer les effets cumulés sur les territoires

✓ instituer une loi de finances des collectivités locales, revoir la gouvernance et la composition du Comité des finances locales

Réduire les dépenses contraintes

Depuis quelques années, la création puis l'activité du Conseil National de l'Evaluation des Normes (CNEN) a permis d'objectiver les incidences budgétaires des normes imposées aux collectivités et de mettre en évidence leur hétérogénéité. Certaines de ces normes proviennent directement de lois nationales ou de directives européennes, ce qui ne permet plus d'agir en aval de ces textes. Le dispositif de « filtrage » des normes doit de fait intervenir de manière plus précoce avec des mécanismes d'alerte et un processus de décision plus itératif. Plusieurs de nos partenaires européens ont notamment des outils de veille sur les risques de sur-transposition des directives européennes qui devraient nous inspirer pour l'avenir.

Au-delà des normes stricto sensu, ce sont les obligations imposées aux collectivités mais aussi la fiscalité appliquée sur les services publics locaux (TVA, TGAP...) qui ont des incidences sur les dépenses locales. L'AdCF propose d'élargir à l'ensemble de ces décisions (normatives, contractuelles, fiscales...) l'analyse de leurs impacts sur la dépense locale. Elle souhaite également qu'un inventaire plus exhaustif soit opéré sur les normes déjà en vigueur (le « stock ») pour identifier les secteurs dans lesquels la norme pourrait être rendue plus intelligente et moins coûteuse (principe de proportionnalité). Le précédent de la révision par ordonnance de la loi sur le handicap a préfiguré ce que peut être un toilettage du « stock » de normes.

✓ proposition : accroître la capacité d'agir des collectivités sur l'inflation normative et les dépenses contraintes (mécanisme anti-surtransposition des textes européens, moratoire sur toute hausse de la fiscalité nationale appliquée sur les services publics locaux...)

3. Redynamiser l'investissement public et définir des priorités collectives

La réduction sans précédent des dépenses publiques locales s'est traduite par une forte chute de la commande publique en général et des investissements locaux en particulier. Cette compression a été bien supérieure et plus durable que lors des précédents « cycles électoraux ». Même si l'année 2017 semble amorcer un timide mouvement de reprise, ce rebond reste faible et s'opère à partir d'un étiage très bas. La France risque de s'installer dans une longue phase de sous-investissement, comme cela a été le cas de l'Allemagne ou de la Belgique au cours des années 2000.

Le baromètre de la commande publique mis en place par l'AdCF et la Caisse des dépôts (CDC) permet d'objectiver les tendances, trimestre par trimestre, et d'analyser les comportements de tous les acteurs publics mais aussi les différentes natures des commandes (travaux, ingénierie, services...) ainsi que leurs destinations thématiques (patrimoine, eau, énergie, routes...). Depuis 2012, la commande publique a chuté de 27% et les travaux neufs de 40%.

Malgré le plan de relance engagé à l'échelle de l'Union européenne (« Plan Juncker »), l'investissement public n'est pas véritablement reparti en France, ni du côté de l'Etat et des ses opérateurs, ni des collectivités. Plusieurs rapports ont montré les risques de dépréciation accélérée de notre patrimoine public et des efforts différés qu'il faudra conduire dans les prochaines années.

L'AdCF réitère ainsi son appel à la tenue d'une grande conférence nationale des investissements publics dans le prolongement de la Conférence nationale des Territoires. Cette conférence devra permettre d'établir un état des lieux objectif dans les grands champs des politiques publiques, évaluer nos besoins de financement estimatifs à l'horizon de dix ans et les priorités à poursuivre collectivement. D'importants efforts seront à conduire en matière de numérique, de logements, de transports du quotidien. Mais ce sont surtout des opérations d'entretien, de renouvellement ou de réhabilitation qui devront être financées au cours des prochaines années (réseaux, rénovation urbaine, efficacité énergétique, bâtiments...).

L'AdCF souhaite que le grand programme d'investissement annoncé pour la législature soit co-construit avec les pouvoirs publics locaux. Une plus forte synergie doit être agencée entre les moyens budgétaires de l'Etat et de ses agences et les moyens propres des collectivités.

L'AdCF souhaite également que soit pérennisé l'avenir des fonds structurels européens après 2020, par-delà les conséquences du Brexit. Ces fonds structurels doivent notamment continuer à accompagner les mutations économiques des territoires et à mettre en œuvre les politiques liées aux grandes directives communautaires (eau, énergie...).

Dans les territoires, les « pactes girondins » annoncés par le Chef de l'Etat devant le Congrès le 3 juillet 2017 pourraient se traduire par une contractualisation renouvelée, adossée à de véritables plans pluriannuels d'investissement de territoires conçus à l'échelle des bassins de vie et des intercommunalités. Ces plans pluriannuels devront devenir une variable clé des nouveaux pactes financiers entre communes et communautés et des « pactes girondins » évoqués par le Chef de l'Etat.

propositions :

✓ **redynamiser dès 2017 l'investissement public (protéger l'autofinancement des collectivités, sanctuariser les concours des ministères ou agences nationales...) tout en maintenant les efforts de maîtrise des dépenses de fonctionnement**

✓ **organiser des assises nationales de l'investissement public pour déterminer l'état du patrimoine (réseaux, routes, bâtiments...), les besoins prévisionnels des territoires et les priorités stratégiques du pays**

✓ **garantir l'accès des collectivités à des financements de très long terme (CDC) sur les grandes infrastructures (réseaux d'eau, transports collectifs, logements...)**

✓ **associer étroitement les collectivités à l'élaboration et la mise en œuvre du grand programme national d'investissement (étudier les capacités contributives des différents acteurs publics sur la législature)**

4. Refonder une politique nationale des territoires

Depuis 2012, l'AdCF appelle à une « nouvelle politique des territoires ». Elle a fait du thème de la cohésion des territoires le fil conducteur de son congrès en 2015 à Tours. L'un des atouts de la France est de ne pas être traversé, comme certains de nos partenaires européens, par des tentations sécessionnistes régionales, des conflits linguistiques ou géopolitiques. C'est une force. Malgré cela, des risques de fracture ou d'oppositions entre territoires se font jour. Il est nécessaire d'y parer au plus vite.

En premier lieu, il convient de mettre un terme à la prolifération des appels à projets qui avivent les concurrences et compétitions entre territoires au lieu de les apaiser. Depuis plus de dix ans, l'AdCF déplore cette dérive des politiques publiques qui est accrue par la multiplication des agences nationales et autres opérateurs. Ces évolutions tendent à « verticaliser » les politiques publiques et à renforcer les logiques de « silo ». La politique d'appels à projets est contradictoire avec l'objectif d'aménagement du territoire car elle privilégie en général les territoires les plus favorisés et disposant des plus fortes ingénieries.

L'AdCF considère qu'une politique de cohésion ne peut simplement viser à récompenser les meilleurs élèves. Elle doit répondre aux territoires (et aux habitants de ces derniers) qui en ont le plus besoin. Elle doit s'adapter à leur diversité et proposer des réponses sur-mesure, co-élaborées sur le terrain.

✓ proposition : mettre un terme, dans les meilleurs délais, à la prolifération des politiques d'appels à projets et à la mise en concurrence permanente des territoires

Mieux identifier les fragilités territoriales

Au vu des différentes expressions du malaise territorial qui se sont manifestées depuis quelques années, une analyse approfondie doit être conduite. L'opposition entre la « France périphérique » et la France des « métropoles » est excessivement binaire, trop schématique. L'approche par strates de collectivités (communes rurales, petites villes, villes moyennes...) ne tient pas davantage compte de l'hétérogénéité interne de ces catégories.

Il sera ainsi fondamental d'asseoir la nouvelle politique de cohésion sur les interdépendances et les solidarités territoriales, ce qui rassemble et non ce qui oppose. Il faudra s'appuyer sur les outils de coopération, à partir de la nouvelle carte intercommunale mais aussi des nombreux syndicats mixtes inter-communautaires (PETR, SCOT, pôles métropolitains, syndicats mixtes de traitement de déchets, d'énergie, de bassins...).

L'AdCF demande que l'on cesse de superposer des zonages sectoriels (social, santé, emploi, environnement...) à la nouvelle carte intercommunale, sans un effort de mise en cohérence. Les communautés et métropoles doivent devenir la référence pour analyser les territoires et proposer des stratégies de politiques publiques.

propositions:

✓ refonder une véritable politique nationale des territoires tenant compte des interdépendances et des complémentarités fonctionnelles

✓ remettre en cohérence les zonages sectoriels avec les nouveaux territoires de l'action publique (communautés et métropoles, SCOT, pôles d'équilibre territorial et rural..)

✓ identifier avec précision les bassins d'emploi les plus vulnérables et les plus exposés à la concurrence internationale, proposer un grand programme de soutien spécifique

Prendre appui sur la nouvelle géographie intercommunale

La nouvelle carte intercommunale, profondément métamorphosée par les fusions de 2016, s'est fortement rapprochée des bassins de vie. Elle affirme avec force des solidarités villes-campagnes, en cessant d'opposer communes rurales et communes urbaines. La majorité des intercommunalités sont devenues « urbano-rurales ». Les intercommunalités multi-polaires se multiplient. Constituées de 40 communes et 50 000 habitants en moyenne, ces communautés présentent encore d'importantes différences de taille et de moyens. Pour autant, la nouvelle carte a considérablement réduit ce taux de

disparité.

Dans le cadre des politiques nationales mais aussi régionales, les communautés et métropoles vont encore plus s'affirmer comme la bonne échelle de « territorialisation » des politiques publiques et les relais opérationnels, sur le terrain, des ministères, agences nationales ou politiques régionales.

Dans ce nouveau contexte, l'AdCF porte son attention sur les bassins industriels et les agglomérations les plus exposés aux effets de l'ouverture internationale et les plus fragilisés par les mutations économiques. L'AdCF préconise la mise en place d'un programme d'accompagnement de ces territoires en forte mutation. Elle est disposée à prendre part à son animation.

✓ proposition : renforcer les solidarités villes-campagnes en s'appuyant sur les nouvelles intercommunalités « urbano-rurales »

Mettre en cohérence initiatives nationales et politiques régionales

Au moment où les régions engagent la mise en œuvre des SRDE-II et ouvrent la concertation sur les futurs SRADDET, l'AdCF considère que c'est sur des stratégies régionales que notre politique de cohésion des territoires devra s'appuyer. Elle ne devra en aucun cas remettre en cause la nouvelle organisation des compétences ou masquer une reprise en main par l'Etat des responsabilités qu'il vient de confier aux régions.

Il reste souhaitable que les services et opérateurs de l'Etat s'inscrivent pleinement dans la logique des schémas régionaux d'aménagement, en éclairent et en appuient la mise en œuvre à travers les nombreux leviers dont ils disposent collectivement (santé, éducation, sécurité, aides au logement...) et des soutiens qu'ils apportent aux investissements locaux.

✓ proposition : prendre appui sur les futurs SRADDET pour mettre en cohérence l'action des différentes autorités publiques au service d'une vision partagée

Assurer la bonne coordination des politiques ministérielles

L'AdCF avait appelé en 2012 au rapprochement de la DATAR et du secrétariat interministériel à la ville (ex-DIV), une attente concrétisée par la création du CGET. Mais il reste beaucoup à faire pour assurer la coordination interministérielle au service d'une politique nationale cohérente. La multiplication de programmes spécifiques suscitent un sentiment de confusion. Le temps est venu de réordonner les politiques contractuelles au service d'une vision prospective de long terme.

Il est également urgent de préciser les finalités de la politique nationale des métropoles et le rôle attendu d'elles en matière d'attractivité internationale. La politique des métropoles doit conforter l'attractivité du « site France ». Elle doit être ressentie comme une chance par nos concitoyens et non comme une menace.

Il convient au demeurant de ne pas laisser penser à un quelconque choix du « tout-métropole ». Tous les investissements ou services n'ont pas vocation à être concentrés dans les métropoles, d'autant que leur croissance démographique tend à s'atténuer dans nombre de cas.

Il faut assurer la bonne connexion des métropoles avec les réseaux urbains intermédiaires et les bassins de vie plus ruraux.

Il est également nécessaire de renforcer les politiques qui peuvent activer des effets d'entraînement des métropoles sur les économies régionales. Le « ruissellement » que certains attendent de manière mécanique, voire magique, n'est en fait aucunement spontané. Des politiques publiques actives doivent y concourir en matière de localisation de l'emploi, de mobilités, de complémentarités universitaires, de systèmes de soins, d'offre culturelle...

En application du pacte Etat-métropoles, les métropoles doivent également prendre leurs responsabilités pour organiser des « réciprocity territoriales » avec leur environnement, mobiliser leurs ingénieries (ex. agences d'urbanisme).

De leur côté, les territoires de plus faible densité ont, pour beaucoup d'entre eux, d'importants atouts à faire valoir au cours des prochaines années en termes de qualité de vie, d'aménités résidentielles, de faibles coûts fonciers... pour attirer des activités et des ménages. Il ne s'agit pas de faire des villes à la campagne mais de connecter les espaces ruraux aux espaces urbains.

propositions :

✓ **mieux définir les priorités de la politique des métropoles et la recentrer sur nos enjeux d'attractivité internationale (sortir des oppositions binaires et caricaturales)**

✓ **mieux connecter les pôles urbains intermédiaires et les bassins de vie ruraux aux effets d'entraînement métropolitains.**

Réussir l'entrée des territoires dans l'ère du numérique

D'autres enjeux majeurs d'aménagement du territoire seront à traiter au cours de la législature. Le premier tient au déploiement des réseaux numériques à haut débit et même très haut débit, qu'il faudra accompagner de services à valeur ajoutée. Comme l'ensemble des associations de collectivités, l'AdCF plaide pour accélérer le déploiement des infrastructures et le raccordement rapide des cœurs des bassins de vie. Au-delà des infrastructures, se jouera dans les cinq prochaines années une extraordinaire transformation des usages numériques, avec des applications nouvelles dans la gestion des services publics, la dématérialisation des procédures, l'usage de l'Open data, l'essor des pratiques collaboratives...

Il est encore difficile de deviner les impacts de cette révolution sur l'aménagement du territoire, mais chacun sait qu'ils seront nombreux. L'AdCF a appelé à la « digitalisation » des projets de territoires et s'est engagée lors de sa dernière convention nationale de Strasbourg (octobre 2016) dans sept axes de travail. Une stratégie d'adaptation des territoires à la transition numérique sera opportune pour ne pas subir les évolutions mais au contraire en tirer tous les bénéfices.

Il sera fondamental d'organiser la sécurité des données numériques et la souveraineté sur les ressources publiques. Les collectivités devront être des « tiers de confiance » dans cette nouvelle économie de la donnée.

Des opportunités vont se multiplier à travers les « réseaux intelligents » pour optimiser les services publics et maîtriser leurs coûts (ex. détection de fuites d'eau, optimisation des tournées de collecte des déchets...). L'AdCF attend de l'Etat qu'il aide les collectivités à mutualiser des solutions numériques et à innover (marchés publics, archivage...) pour construire une « administration-plateforme ».

Il faudra également envisager des statuts juridiques adaptés pour des plateformes collaboratives à forte utilité sociale, créées dans une démarche « citoyenne » avec l'appui des collectivités, et durablement inscrites dans une logique d'intérêt public.

Au moment où s'élaborent les schémas départementaux d'accessibilité des services publics et au public, il est fondamental de leur donner une importante dimension numérique, en tenant compte de ses potentialités.

propositions :

✓ **accélérer le déploiement des infrastructures numériques de haut et très haut débit tout en leur adossant une stratégie de déploiement des usages**

✓ **assurer la sécurisation des données publiques et proposer des nouvelles applications pour les services publics locaux**

Une seconde urgence : maîtriser les réorganisations du commerce dans les territoires

Même si cela n'explique pas tout, l'évolution du commerce au cours des deux dernières décennies n'est pas sans lien avec la dévitalisation de très nombreux centres urbains, des plus petites aux plus grandes agglomérations. Le problème est aujourd'hui une cause nationale. Il a pris une ampleur telle que plus personne n'en nie la réalité.

La dévitalisation des centres villes fragilise des territoires tout entiers. Malgré les efforts engagés depuis le début des années 2000 (loi SRU, SCOT) pour inverser ces dynamiques, les résultats restent faibles.

En 2011, l'AdCF avait initié une pétition (signée par plusieurs centaines de présidents de communautés) pour renforcer les moyens d'agir des élus sur la localisation du commerce. La législature précédente a déçu. Ce sera de fait un autre enjeu majeur d'aménagement du territoire que de redynamiser les cœurs urbains et conforter des pôles de services et d'emplois dans les villes et bourgs-centres.

L'AdCF considère qu'il faudra traiter ce sujet dans les futurs SRADDET. Un débat doit se tenir sur les évolutions des règles de l'urbanisme commercial comme les moyens dédiés à la réhabilitation de l'habitat ancien (ANAH).

Au-delà des évolutions réglementaires qui pourraient permettre aux collectivités de respecter le principe de libre concurrence sans multiplier les mètres carrés commerciaux, il sera nécessaire d'encourager l'essor de nouvelles formes de commerce ou d'activités mixtes pour réinvestir les cœurs urbains.

Des programmes d'action et une ingénierie de redynamisation urbaine doivent être développés pour construire des opérations de revitalisation des cœurs de villes sur le modèle des opérations de rénovation urbaine. Ces opérations devraient combiner les outils de type ORAC, OPAH... avec des leviers innovants en particulier en tenant compte de la gestion des mobilités (nouvelles politiques de stationnement, gestion concertée des gares...)

propositions :

✓ engager des programmes volontaristes de redynamisation des fonctions commerciales et résidentielles des cœurs urbains –

✓ renforcer les capacités juridiques des collectivités à agir sur la localisation spatiale du commerce et à organiser la concurrence « à mètres carrés constants »

5. Territorialiser les stratégies économiques

L'AdCF considère que la loi NOTRe a apporté des clarifications indiscutables en matière de compétences économiques. Elle dresse un bilan plutôt réussi de la mise en œuvre, même dans des délais qui ont été trop courts. Depuis le 1er janvier 2017, les communautés et métropoles ont l'autorité exclusive sur l'aménagement économique du territoire et l'immobilier d'entreprise.

Dans le cadre de la préparation des SRDE-II, des rapprochements se sont opérés avec les nouveaux exécutifs régionaux. Un partenariat contractuel inédit est en cours de construction entre régions et intercommunalités, une nouvelle gouvernance des agences de développement ou des SEM... Ce mouvement a besoin d'être conforté dans les prochaines années. Les SRDE-II ne seront des documents utiles que s'ils prennent une dimension concrète dans les territoires et les bassins d'emploi.

C'est à cette territorialisation que l'AdCF veut travailler dans les prochaines années. Elle s'est engagée en 2014 pour des pactes territoriaux pour la croissance, l'emploi et l'innovation afin de promouvoir une meilleure organisation de nos bassins d'emploi, la clarification des compétences, des mutualisations poussées avec les organismes consulaires, les agences de développement. De nombreuses initiatives sont en cours dans les territoires. Les intercommunalités doivent être les pôles opérationnels de proximité de la mise en œuvre des stratégies régionales.

✓ proposition : réussir la territorialisation des schémas régionaux de développement économique (SRDE-II) à travers la contractualisation régions-intercommunalités

Renforcer l'intelligence économique des territoires

Avec le concours des régions, l'AdCF encourage la mise en réseau des développeurs économiques locaux pour renforcer les coopérations et l'intelligence économique collective. Un référentiel de compétences de ces développeurs économiques a été réalisé avec les principales fédérations d'employeurs pour accompagner une montée en compétence générale.

Des ingénieries de nouvelle génération doivent contribuer au renouvellement des stratégies économiques locales pour faire face aux questions numériques, aux nouveaux enjeux touristiques, aux mutations des tissus productifs. Elle seront également opportunes pour donner corps à la compétence « politique locale du commerce » désormais attribuée aux intercommunalités.

Les intercommunalités vont avoir une responsabilité essentielle pour moderniser et redynamiser notre offre foncière à vocation économique, constituée de zones parfois vieillissantes, mal équipées, mal desservies, peu animées. Des sites d'activités de nouvelle conception doivent être proposés aux entreprises, mieux insérés dans l'espace urbain. Cette conversion de notre foncier économique nécessitera de nouvelles ingénieries de projet, ouvertes aux besoins des entreprises et de leurs salariés en matière de logement, de mobilités, de lieux de convivialité.

✓ proposition : professionnaliser les ingénieries du développement économique local et créer une « intelligence économique » des territoires (référentiel métiers, formations continues et recherches...)

Multiplier les expérimentations locales et de nouvelles solutions

L'AdCF souhaite que se poursuivent les politiques de soutien aux « clusters » et réseaux d'entreprises qui, dans les territoires, suscitent une culture entrepreneuriale, encouragent les projets collectifs et améliorent le climat des affaires.

De nouvelles expérimentations devraient pouvoir être engagées dans les bassins d'emploi avec les collectivités, les régions et les partenaires sociaux. C'est à l'échelle des bassins d'emploi qu'il faudra apporter des garanties tant aux salariés qu'aux entrepreneurs.

C'est également au cœur des bassins d'emploi que les projets d'économie circulaire devraient prendre progressivement forme, en reposant sur des alliances de proximité entre entreprises, collectivités, usagers, associations.

propositions :

- ✓ **renforcer les soutiens apportés aux clusters et réseaux d'entreprises pour promouvoir l'économie collaborative et les communautés d'entrepreneurs**
- ✓ **engager des expérimentations dans les bassins d'emploi**
- ✓ **favoriser l'économie circulaire par un cadre réglementaire approprié**

6. Urbaniser mieux, maîtriser les coûts fonciers, anticiper nos besoins de logements

Au cours des deux dernières décennies, les territoires urbains comme ruraux ont vu leur fonctionnement se complexifier : certains enjeux territoriaux se sont exacerbés (crise du logement, consommation foncière, paysages, mobilités, dévitalisations commerciales ...). Au travers des lois Grenelle et ALUR, le législateur a appelé les collectivités locales à moderniser leurs documents d'urbanisme et à modifier en profondeur leurs méthodes d'action en encourageant l'émergence d'un urbanisme de projet.

Par ailleurs, en l'espace de quinze ans, les documents de planification et de programmation se sont déployés dans l'ensemble du territoire national. Les Plans locaux de l'habitat (PLH) ont progressivement gagné en précision et en caractère opérationnel. Les plans de déplacements urbains (PDU) existent dans toutes les agglomérations de plus de 100 000 habitants. Les schémas de cohérence territoriale (SCOT) couvrent une part croissante de la population française.

Le succès des PLU-intercommunaux : une nouvelle donne

La nouveauté vient aujourd'hui de l'essor considérable des plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLU-I) qui ont une valeur beaucoup plus prescriptive que les documents précédents. Près de la moitié des intercommunalités, représentant 37 millions d'habitants, sont aujourd'hui dotées de la compétence urbanisme et s'engagent dans l'élaboration d'un PLU intercommunal (voire l'ont approuvé).

L'AdCF considère que les encouragements à ce déploiement doivent continuer dans les prochaines années. Le PLU-I a fait ses preuves et met en évidence l'esprit collaboratif nouveau qui anime les équipes municipales pour maîtriser le destin de leur territoire. Au-delà des coûts de réalisation des documents qui doivent être mutualisés, les PLU-I doivent permettre de faire face ensemble aux pressions foncières et aux comportements les plus spéculatifs, mais aussi retrouver une cohérence d'ensemble entre activités économiques, commerces, fonctions résidentielles, équipements publics, transports...

✓ proposition : continuer à promouvoir le PLU intercommunal et le nouvel urbanisme de projet

Vers une nouvelle culture de l'urbanisme

Les documents de planification de nouvelle génération nécessiteront des ingénieries adaptées et des qualifications beaucoup plus transversales.

Cette montée en gamme des ingénieries de projet nécessite de pouvoir s'appuyer sur la formation permanente des urbanistes. L'AdCF encourage l'essor de maîtrises d'ouvrage intercommunales avec la constitution d'équipes qualifiées, capables d'apporter des solutions aux élus et d'éclairer les arbitrages. La prise en charge des missions d'instruction du droit des sols depuis 2015 au niveau intercommunal participe également à cette montée en puissance des communautés.

Avec le développement des PLU intercommunaux, c'est une opportunité pour constituer des équipes polyvalentes. L'intégration et la mise en réseau de ces compétences soulèvent des enjeux de ressources humaines. C'est dans cette perspective que l'AdCF a pris l'initiative de constituer en 2015 un groupe des fédérations d'employeurs d'urbanistes pour accompagner cette montée en compétence.

Traiter la question foncière

L'AdCF attend de la législature de nouvelles avancées en matière de régulation des prix fonciers. Dans les zones dites tendues mais aussi dans d'autres territoires, les valeurs des terrains atteignent des prix non soutenables, qui accroissent considérablement le coût des opérations d'aménagement, les prix de sortie des logements mais aussi des locaux économiques. Ces coûts fonciers se répercutent dans les coûts de la vie et les dépenses contraintes des ménages, réduisant leur pouvoir d'achat disponible. Ces coûts fonciers fragilisent fortement la compétitivité-coût de nos entreprises comme l'ont montré les travaux de France stratégie.

La création d'outils d'intervention foncière (EPFL, EPFR...) a, depuis 15 ans, permis de redonner des capacités d'action aux acteurs publics. Mais leur intervention très utile ne pourra suffire à infléchir les prix et enrayer la spirale inflationniste constatée depuis 2000, décorrélée des revenus des ménages et de l'activité économique.

L'AdCF est disposée à s'impliquer dans la constitution d'un observatoire des valeurs foncières pour analyser les mécanismes de formation des prix. Elle attire l'attention sur les risques d'alimentation du cycle haussier par les limitations croissantes (et nécessaires) des consommations foncières (règles ERC, trames vertes...). Dans le cadre de ses délégations régionales, l'AdCF est également disposée à contribuer à placer la question foncière au cœur des futurs SRADDET.

Cette question préalable de la ressource foncière et de son accès à des prix maîtrisés aura une incidence très forte sur la capacité de nos territoires à faire face au mouvement de périurbanisation des trente dernières années, très souvent stimulé par la montée des prix dans les cœurs des agglomérations.

Répondre à la crise du logement : mieux anticiper les besoins dans les bassins de vie

La crise du logement qui sévit dans de nombreux territoires est en partie liée à une trop faible anticipation de nos besoins collectifs, des recompositions des ménages et des dynamiques démographiques. L'AdCF plaide depuis plusieurs années pour une plus forte territorialisation des politiques de l'habitat, un meilleur ajustement des différents zonages (aides à la personne, logement social, aides à l'investissement locatif) aux stratégies locales, davantage de souplesse dans l'allocation des crédits pour combiner objectifs quantitatifs et qualitatifs.

La création du Fonds national des aides à la pierre (FNAP) et la réforme d'Action logement peuvent participer de cette territorialisation accrue. Il sera également utile d'améliorer le fonctionnement des comités régionaux (CRHH) qui disposent de prérogatives accrues pour réguler les politiques de l'habitat.

Même si les régions ne sont pas directement compétentes en matière de logement, il serait peu sérieux de ne pas évoquer les besoins prospectifs en matière d'habitat (nombre, types, localisations) dans les futurs SRADDET. Ces documents stratégiques devront permettre d'éclairer les avis et décisions du CRHH et critères d'emploi des crédits du FNAP mais aussi des agences nationales (ANAH, ANRU).

propositions :

- ✓ **développer de nouvelles ingénieries en matière d'urbanisme de projet**
- ✓ **mieux analyser l'évolution des marchés fonciers et placer la question foncière au cœur des futurs SRADDET**
- ✓ **approfondir la territorialisation des politiques de l'habitat à travers les critères de répartition des aides et la définition des zonages**

7. Pour une transition écologique... économe

Les lois MAPTAM, NOTRe et Transition énergétique ont conforté les responsabilités opérationnelles des intercommunalités dans les politiques environnementales : gestion des déchets, eau et assainissement, gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI), mobilités durables, plans climat-air-énergie territoriaux...

Un dialogue important est à construire dans les territoires avec les régions et leurs responsabilités de planification (volets climat, déchets, économie circulaire, intermodalité, cohérence écologique... des SRADDET) ainsi qu'avec les grandes agences nationales : agences de bassin, ADEME, agence pour la biodiversité.

Pour la législature, l'AdCF souhaite que soit pleinement confirmé le processus de transfert aux communautés des compétences eau et assainissement. Voté par les deux assemblées à l'été 2015, ce choix du transfert est désormais entré dans les esprits. De nombreuses intercommunalités s'y préparent et se sont entourées d'assistances à maîtrise d'ouvrage. Toute remise en cause de ce transfert serait incomprise et coûteuse, incohérente avec le choix du Parlement d'avoir confié aux intercommunalités la responsabilité de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations (GEMAPI).

Les réformes récentes visent à dépasser l'opposition entre « petit cycle » et « grand cycle » de l'eau. Cela est conforme aux nombreux rapports d'évaluation parus ces dernières années. La nouvelle architecture institutionnelle est ainsi cohérente en confiant aux intercommunalités la compétence de premier rang, tout en lui permettant d'en déléguer ou transférer tout ou partie à des syndicats mixtes plus vastes (syndicats départementaux, syndicats de bassins...).

✓ proposition: accompagner et réussir le transfert des compétences eau et assainissement aux intercommunalités

Un impératif de « revoyure » et de clarification pour la GEMAPI

L'AdCF demande au demeurant une remise à plat de la compétence GEMAPI et souhaite qu'une large concertation s'ouvre sur les modalités d'organisation des compétences et maîtrises d'ouvrage. Elle demande le respect du libre choix des intercommunalités sur leurs transferts ou délégations. Elle appelle à un Etat facilitateur et non prescripteur.

L'AdCF plaide également pour trois évolutions majeures des textes actuels :

- un traitement dérogatoire et adapté pour les grands corridors fluviaux (Loire, Seine, Rhône...)
- une adaptation des textes aux problématiques spécifiques des littoraux (risques de submersion marine, luttes contre l'érosion...) qui ne relèvent pas d'une logique de bassin versant,
- une reprise complète de la question du financement de la compétence GEMAPI qui doit s'inscrire dans une logique de bassin et de solidarité amont-aval (la taxe GEMAPI actuelle repose sur des valeurs locatives obsolètes et une taxe d'habitation fragilisée)

Cette dernière question du financement sera hautement sensible en un moment marqué par un appel des collectivités à réduire leurs dépenses.

✓ proposition : procéder à la « revoyure » de la compétence GEMAPI sur la question du financement (assurer les solidarités amont-aval), la question des grands corridors fluviaux et des littoraux

Rendre le développement durable... budgétairement soutenable

L'AdCF rappelle que la dépense de fonctionnement et d'investissement des intercommunalités en matière d'environnement et de développement durable a crû de manière très soutenue depuis les années 2000, en raison du renforcement de leurs compétences, du « verdissement » des politiques publiques mais aussi des exigences normatives croissantes liées à l'environnement.

Les dépenses environnementales ont été très sensibles aux augmentations de la fiscalité (TGAP, taux de TVA...). Il ne sera plus possible d'espérer une réduction des dépenses de fonctionnement des

intercommunalités sans revenir sur les surcoûts directement imputables à des décisions nationales ou à des sur-transpositions des directives européennes.

Pour faire face à leurs obligations, les communautés et métropoles bénéficient des concours extérieurs conséquents des agences nationales (ADEME, agences de l'eau...) et des éco-organismes en matière de déchets. Or, ces concours sont soumis à de fortes pressions, voire évoluent à la baisse.

Pour la prochaine législature, il apparaît urgent d'imposer un moratoire sur les prélèvements budgétaires opérés sur les agences (financées en partie à partir de prélèvements sur les services publics locaux). L'AdCF appelle également à la définition d'une feuille de route pour assurer la montée en puissance des éco-contributions dans le financement de la gestion des déchets (élargissement des gisements de déchets couverts par les filières REP, redéfinition des barèmes des soutiens versés...). Elle souhaite enfin, aux côtés de nombreuses associations de collectivités, qu'une part de la fiscalité écologique et de la taxation du carbone soit affectée aux autorités en charge des plans climat air énergie territoriaux (PCAET) pour financer leurs programmes de mise en oeuvre.

propositions :

- ✓ **proclamer un moratoire sur la fiscalité nationale appliquée aux services publics locaux (TVA, TGAP...) pour ne pas renchérir leurs coûts et augmenter la dépense locale**
- ✓ **cesser les ponctions budgétaires sur les agences de l'eau et l'ADEME**
- ✓ **élargir les gisements de déchets couverts par les filières de responsabilité élargie des producteurs (REP) et assurer la montée en puissance des éco-contributions dans le financement du service des déchets**
- ✓ **affecter une part de la taxe carbone à la réalisation des plans climat air énergie territoriaux (PCAET) et à leur mise en oeuvre**

Investir de manière avisée dans les services publics environnementaux

Dans le cadre du grand programme d'investissement annoncé par le Chef de l'Etat, il faudra éviter un jeu à somme nulle. En effet, la mobilisation de moyens exceptionnels n'aura pas d'effet si elle se traduit dans le même temps par des contractions budgétaires importantes du côté des financeurs traditionnels des investissements locaux (agences...).

Les politiques environnementales peuvent conduire, si elles sont bien menées, à de réelles économies de fonctionnement pour les collectivités et à des baisses des dépenses contraintes des ménages. Réduction des taux de fuite dans les réseaux d'eau, amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments, prévention des risques, valorisation des déchets... Alors que les investissements locaux génèrent souvent des dépenses de fonctionnement, les politiques en matière de services publics environnementaux peuvent produire des économies de fonctionnement.

Parmi les axes d'investissement public local prioritaires, l'AdCF recense l'investissement sur les réseaux d'eau et d'assainissement qui a connu plusieurs années de baisse. Le prolongement des financements de très long terme proposés par la Caisse des dépôts constituerait une piste (parmi d'autres) pour financer ces infrastructures indispensables aux activités économiques comme aux habitants. De vastes chantiers vont également s'ouvrir sur l'efficacité énergétique des bâtiments publics et privés. Ces chantiers nécessiteront une bonne coordination dans les territoires, pour s'assurer de la disponibilité d'une main d'œuvre qualifiée, si possible ancrée localement.

L'AdCF souhaite que soient réinterrogées les normes récentes imposées en matière de performance énergétique des bâtiments. Il sera opportun de mobiliser les moyens budgétaires disponibles sur les opérations présentant le plus fort rendement. Des dérogations doivent pouvoir être accordées de manière pragmatique au regard des usages des bâtiments ou de leur devenir.

Nombre de projets relevant de l'économie circulaire sont aujourd'hui freinés par des obstacles réglementaires (ex. normes sanitaires pour récupérer les eaux de pluie) ou fiscaux. Le « droit à l'expérimentation » devrait permettre de porter des innovations à maturité et de bâtir des modèles économiques nouveaux, aujourd'hui trop aléatoires.

Enfin, de manière plus générale, les services publics environnementaux (eau, assainissement, déchets, énergie) vont être confrontés à des problématiques de financement des coûts fixes. Les réductions des consommations visées par les politiques nationales et locales tendent en toute logique

à accroître la part des coûts fixes, naguère absorbés par la croissance des volumes. De nouveaux modèles économiques sont à construire, fondés sur la recherche de performance et de qualité. Mais il faudra certainement incorporer des innovations (réseaux intelligents) et revisiter les comportements (ex. tarifications incitatives) pour faire face à ces enjeux.

✓ **proposition: veiller à l'efficacité des investissements réalisés dans les chantiers de transition énergétique (qualifications, rendement optimal de tout euro dépensé...)**