



Les intercommunalités
de France

NOUVEL ACTE DE DÉCENTRALISATION

ANALYSES ET PROPOSITIONS DES
INTERCOMMUNALITÉS DE FRANCE

JUILLET 2019

22, rue Joubert
75009 Paris
T. 01 55 04 89 00

www.adcf.org

AVANT-PROPOS


A la suite du grand débat national, le chef de l'Etat a annoncé un nouvel acte de décentralisation afin de répondre aux attentes de proximité en matière de services publics, d'adaptation des politiques publiques à la diversité de nos territoires mais aussi en vue de clarifier pleinement les responsabilités des autorités publiques.

Dans le prolongement de leur contribution au grand débat national, l'AdCF et les intercommunalités de France proposent leurs analyses et remarques en vue de préparer ce nouvel acte.

Engagé depuis près de 40 ans, le mouvement de décentralisation a été marqué par **plusieurs cycles différents**, le premier ayant été notamment caractérisé par la fin des tutelles préalables exercées auparavant par l'Etat, la consécration des régions comme collectivités de plein exercice (élues au suffrage universel à partir de 1986), un premier « train » de transferts de compétences, l'accroissement des libertés fiscales, la clause générale de compétences dévolue aux collectivités de plein exercice, la création de la fonction publique territoriale (et d'outils mutualisés de gestion tels que le CNFPT et les centres de gestion)... Les défauts de jeunesse de la décentralisation – car il y en a eu – ont été largement corrigés au fil du temps, notamment à partir des années 1990. Ce qui a été appelé **l'acte II de la décentralisation** a plutôt constitué une troisième période marquée par de nouveaux transferts de compétences majeurs aux régions et départements, la consolidation de l'autonomie financière des collectivités et un premier effort de clarification des compétences.

LES PREMIERS DÉFAUTS CORRIGÉS

Parmi les critiques adressées à la première phase de la décentralisation figuraient notamment l'excessive dispersion des communes, leurs très fortes inégalités de moyens, la confusion des compétences entre les niveaux de collectivités, le contrôle insuffisant des marchés publics ou des permis de construire, l'affaiblissement de l'Etat déconcentré en matière de contrôle de légalité. La loi d'administration territoriale de la République du 6 février 1992 [dite « ATR » ou « Joxe-Marchand »] est venue répondre à ces critiques de la première décennie. La décentralisation est aujourd'hui un fait réel, puissant, marqué par un potentiel exceptionnel d'innovations et d'initiatives. Elle est portée par des centaines de milliers d'élus locaux investis, appuyés sur des agents et cadres compétents, attachés aux valeurs du service public. Les dérives budgétaires des premières années sont loin derrière nous, régulées par des règles prudentielles [cf. règle d'or en matière d'emprunt] et des systèmes d'alerte bien en place. Les faits de corruption ou les conflits d'intérêt condamnés sont rarissimes au regard du nombre de collectivités [cf. rapport du Service central de prévention de la corruption].



La décentralisation n'est pas un problème mais une solution et une avancée. Il n'existe pas de domaine d'action dans lequel la décentralisation puisse être accusée d'avoir détérioré le service public. Elle est néanmoins de plus en plus contrariée dans la pratique de tous les jours, parfois menacée par des tentatives de reprise en main ou un interventionnisme législatif brouillon.

La décentralisation a changé en 40 ans. **Le poids des collectivités s'est accru dans l'investissement national et dans la gestion publique.** Rares sont les politiques qui n'impliquent pas, peu ou prou, les collectivités. Sur beaucoup de sujets, elles sont les actrices de la mise en œuvre ou en sont des partenaires essentiels. Dans le même temps, la perte de substance des services déconcentrés de l'Etat conduit à ce que les orientations nationales (et même celles issues de directives européennes) nécessitent le concours des collectivités.

Economie, habitat, environnement, éducation, action sociale, culture, mobilités, formation professionnelle et, plus récemment, la santé... sont autant de champs majeurs des politiques publiques conduites ou accompagnées par les collectivités. Si certaines responsabilités de ces dernières relèvent de leur pure initiative, sans obligation de résultat, force est de constater que nombre d'autres sont désormais encadrées par des règles précises et des objectifs. Ces tendances de fond appellent à repenser la **subsidiarité** entre l'Europe, l'Etat et les différents niveaux de collectivités.

Beaucoup plus qu'au début de la décentralisation, les collectivités voient leur agenda déterminé par les décisions nationales : schémas, plans, mise aux normes, objectifs de politiques publiques (cf. quotas de logements sociaux, performances de tri...), appels à projets, incitations financières ou fiscales.

Ces nouveaux modes de pilotage du local « par le haut » ont conduit à ce sentiment de déni de décentralisation ou de remise en cause. Des transferts de compétences non demandés et non financés n'ont eu de cesse d'intervenir depuis le tournant des années 2000 et, cumulés avec de nombreuses obligations nouvelles, ont accru les « dépenses contraintes » des collectivités. **La part de leurs dépenses localement « arbitrables » n'a pas toujours progressé avec la décentralisation.** Les ressources fiscales des collectivités ont également connu de profondes transformations, marquées par des pertes d'autonomie flagrantes.

VERS UN « MIEUX DE DECENTRALISATION »

Le nouvel acte de décentralisation devra, de fait, être éclairé d'une nouvelle définition du terme de « décentralisation ». Doit-il passer par d'importants transferts [ou défausses] comme l'acte II de 2003-2004 ? Par des nouvelles vagues de restructurations comme les réformes de 2010-2015 ? Ou n'est-il pas plus urgent de repenser les modes de coopération entre l'Etat et les collectivités, la manière de concevoir et mettre en œuvre les politiques publiques, **d'améliorer ce que nos partenaires européens appellent la gouvernance « multi-niveaux »** ? Des tentatives ont été faites ces dernières années [projet avorté de création du Haut Conseil des Territoires, Conférence nationale des territoires, CTAP...] mais cela reste largement perfectible.

Il serait vain d'espérer revenir à 1982-83. **La décentralisation a changé en profondeur** et s'est consolidée. Elle est un fait. Mais elle a besoin de savoir où elle va, ce que notre pays souhaite en faire. Elle doit certainement s'ancrer davantage dans l'opinion et le grand public, mieux faire connaître ses initiatives, ses apports, les personnalités qui la portent et l'incarnent. La part accordée aux sujets « territoriaux » dans les grands médias nationaux ou les débats publics reste infime. Il est de fait important que les territoires aient leurs relais et leurs « vitrines » à Paris et auprès des lieux de décision nationaux et européens.

Ce n'est pas uniquement par des textes législatifs que progressera la clarification. Mais tout autant par un effort de « mise à la page » d'un trop grand nombre d'acteurs et d'institutions qui ne sont pas encore pleinement à l'heure de la décentralisation. **Il est fondamental que les responsables nationaux**, qu'ils soient dans les assemblées parlementaires, les administrations centrales, les grands corps de contrôle, les sièges des grandes entreprises publiques ou privées, les vecteurs d'information, chez les partenaires sociaux... **aient une connaissance beaucoup plus fine des réalités territoriales** et de la décentralisation. Le retour des « cantons » dans le débat national est illustratif d'un certain décalage entre la réalité de nos territoires et les perceptions nationales.

FICHE N° 1

RECOMPOSITIONS INSTITUTIONNELLES : UN CYCLE S'ACHEVE

Au terme d'un quart de siècle de déploiement, depuis la loi de 1992 (ATR) puis les lois de 1999, l'intercommunalité à fiscalité propre a été généralisée à la France entière et rationalisée à plusieurs reprises. Cet essor de l'intercommunalité a constitué **l'une des réformes territoriales les plus essentielles depuis un quart de siècle**. Elle a engagé des dynamiques locales nouvelles qui expliquent pour une large part le succès actuel du terme de « territoires ».

A la suite du rapport de 2005 de la Cour des Comptes, l'AdCF avait plaidé en 2006-2008 dans son **Livre blanc de l'intercommunalité** puis dans ses 40 propositions au **comité de réforme des collectivités** pour un mouvement de réorganisation territoriale qui lui semblait préférable à un nouveau train de transferts de compétences de l'Etat.

Elle s'est alors prononcée pour :

- l'achèvement et l'amélioration de la carte intercommunale ;
- la possibilité de fusions « verticales » entre départements et régions dans certaines collectivités (cf. Outre-Mer, Corse) ;
- la relance d'un processus de fusions volontaires de communes ;
- la clarification des compétences et l'abrogation de la clause générale de compétences de l'ensemble des niveaux supra-locaux;
- l'élargissement des compétences exclusives...

Ce cycle a été marqué par le **rapport Balladur** et les trains de réformes, conduits sous deux législatures, qui lui ont succédé. Un temps écartées, les fusions de régions ont eu lieu, dont les choix géographiques ont largement été critiqués. Des fusions « verticales » sont intervenues en Guyane, en Martinique, en Corse, dans le Grand Lyon. D'autres sont en débat. Les incitations législatives favorisant les communes nouvelles, au départ contrariées au Parlement (cf. amendements défensifs lors de la loi de réforme des collectivités territoriales, dite « RCT »), ont créé un cadre propice à leur déploiement.

Surtout, les réformes se sont traduites par **deux vagues** consécutives de fusions d'intercommunalités (2012-2013 puis 2016-2017), avec une réduction sensible de leur nombre (2610 à 1260), en suivant des schémas départementaux de la coopération intercommunale (SDCI) élaborés par les préfets et élus dans le cadre des commissions départementales de la coopération intercommunale (CDCI).

Ces différentes réorganisations ont **accaparé toutes les énergies des territoires** et ont mobilisé un temps considérable du travail parlementaire durant deux législatures. Des hypothèses un temps envisagées (constitution de métropoles sous forme de collectivités de plein exercice, création des conseillers territoriaux, suppression des départements...) n'ont pas eu de suite, ou une suite seulement partielle.

La question se pose aujourd'hui de savoir si le nouvel acte de décentralisation doit revenir sur les choix antérieurs, relancer des mouvements lourds et généralisés de recomposition institutionnelle, ou ne procéder que par ajustements à la marge afin de se recentrer sur les améliorations à apporter au financement et à la mise en œuvre des politiques publiques.

IL FAUT DÉSORMAIS STABILISER LA CARTE INTERCOMMUNALE

A travers l'AdCF, les intercommunalités de France ont déjà largement exprimé leur demande de stabilité de nos organisations territoriales au terme de dix années de restructurations et de fusions institutionnelles horizontales ou verticales. Des débats ont cours sur l'avenir des deux grandes métropoles de Paris et d'Aix-Marseille (sur lesquelles l'AdCF a pris position). Des rendez-vous sont d'ores et déjà prévus par la loi, en 2021, pour évoquer, dans chaque département, les amendements éventuels à apporter à la carte intercommunale. Ces évolutions doivent pourtant s'inscrire dans un processus au fil de l'eau, avec des adaptations sur mesure, et ne plus résulter d'un vaste « big bang » général.

Les éventuels ajustements de périmètres qui pourront se traduire, au cas par cas, devront être de la responsabilité des nouveaux exécutifs municipaux et communautaires élus en mars-avril 2020, qu'il s'agisse de nouvelles fusions, de rattachements alternatifs de communes, voire d'éventuelles dé-fusions dans des situations manifestement bloquées.

LES CONTRECOUPS PRÉVISIBLES DE RÉFORMES CONDUITES AU PAS DE CHARGE

Les récentes fusions d'intercommunalités, le plus souvent approuvées par les élus mais parfois imposées (le fameux « passer outre » des préfets via des prérogatives exorbitantes du droit commun), ont ici ou là laissé des traces. Les harmonisations de compétences et de fiscalité, les effets différés des fusions sur les dotations de l'Etat (dont l'AdCF avait demandé le « lissage » dès 2016), les réorganisations des modes de gouvernance (resserrement des exécutifs), les mises en conformité des assemblées intercommunales avec les suites de la décision du Conseil constitutionnel (dite « Salbris »)... sont autant de facteurs qui expliquent les réactions critiques de nombreux élus locaux et de maires.

Il est peu contestable que la **mise en œuvre de la loi NOTRe, mais aussi d'autres textes connexes, s'est opérée dans des délais trop contraints**. L'AdCF avait plaidé pour que soit laissée aux élus la durée du mandat local, avec des transitions qui auraient pu s'opérer en fin de mandat (comme les fusions issues de la loi RCT se sont pour beaucoup faites au 1er janvier 2014). Lors de la législature précédente, le gouvernement comme le Parlement (la loi NOTRe a été votée par les deux assemblées), n'ont pas voulu suivre cette recommandation de progressivité. L'AdCF le regrette vivement car de nombreux ajustements locaux auraient été mieux assurés. Les débats au sein des CDCI auraient pu être approfondis, notamment là où la préparation s'est avérée insuffisante.

Ces choix ont néanmoins été faits et il est aujourd'hui impossible de revenir en arrière. En revanche, la loi RCT a prévu un rendez-vous en 2021 pour réviser les SDCI et programmer d'éventuels ajustements de périmètres, sans pouvoirs renforcés pour les préfets cette fois-ci, au contraire des deux dernières vagues d'évolution de la carte intercommunale. Ce rendez-vous sera l'occasion de débattre au fond de la pertinence des choix de 2017 et de procéder aux éventuels ajustements qui s'avèreraient opportuns. L'AdCF souhaite en revanche que la loi ne programme plus de nouveaux seuils démographiques ni de nouveau « big bang ». **Les CDCI doivent donner le dernier mot aux élus, avec des règles de majorité qualifiée revisitées (deux tiers des suffrages exprimés - et non des membres)**.

Les correctifs législatifs à apporter sont donc minimes si ce n'est qu'il faudra faire confiance aux élus locaux, dans la plupart des situations, pour améliorer les périmètres des intercommunalités et continuer le **travail progressif de rapprochement avec nos bassins de vie**. C'est cette notion de « bassin de vie » que l'AdCF a toujours privilégiée depuis plus de 15 ans, une notion qui ne saurait résulter d'un simple découpage statistique de l'INSEE mais d'une approche par « recoupements » de données, d'informations sur les pratiques de nos concitoyens et le ressenti des habitants.

Certains bassins de vie sont très faciles à identifier et ressortent de l'évidence. D'autres territoires sont, il est vrai, davantage tiraillés entre des polarités multiples, insérés dans des tissus urbains continus qui posent la question des limites. La région Ile-de-France comme d'autres grandes régions urbaines, mais aussi plusieurs départements d'Outre-Mer sont marquées par la difficulté de cerner les contours des bassins de vie. Dans certains cas, ces « bassins de vie » sont tout autant à construire et à organiser que des espaces déjà vécus. L'intercommunalité peut ainsi aider à structurer un certain polycentrisme dans les très grandes aires urbaines, c'est notamment l'objectif des établissements publics territoriaux au sein de la Métropole du Grand Paris ou des « territoires » de la métropole Aix-Marseille. Les bassins de vie doivent parfois résulter d'un **véritable volontarisme politique** à travers les politiques de services publics, d'emploi, de mobilités ou d'urbanisme.

FICHE N° 2

BIEN ORGANISER LES NOUVELLES INTERCOMMUNALITES ET STABILISER LEUR GOUVERNANCE

Compte tenu de leurs prérogatives fiscales et des compétences essentielles qui sont les leurs, les assemblées intercommunales disposent depuis 2014 d'une majorité d'élus désignés directement par nos concitoyens, dans le cadre du scrutin municipal fléché [communes de 1000 habitants et plus], au suffrage universel direct.

Sur ce sujet de la gouvernance, il sera prioritaire à l'avenir, de **s'assurer du « bien-être » communal dans les intercommunalités, en y renforçant l'esprit communautaire et l'affectio societatis**. Ceux-ci sont indispensables au bon fonctionnement des communautés et métropoles et à leur dynamique de projet. **De nouveaux « pactes de gouvernance » devront être définis au printemps 2020** dans toutes les intercommunalités qui recomposeront leurs différences instances, obligatoires [exécutif, bureau, assemblée] ou facultatives [commissions, conférence des maires, conférences de secteurs...]. C'est à ces objectifs que l'AdCF travaille pour apporter des exemples concrets de gouvernance réussie aux élus. D'ores et déjà, de nouveaux principes et pactes de gouvernance sont en débat à l'occasion de la nouvelle répartition des sièges entre communes au sein des intercommunalités (été 2019).

L'AdCF et les intercommunalités de France sont en revanche convaincues qu'il n'y aurait **pas de pertinence à fixer de nouvelles prescriptions législatives sur les modes d'organisation internes des intercommunalités**. Bien que souvent critiquées, les lois récentes ont constitué une « boîte à outils » déjà très complète qui permet d'organiser la subsidiarité entre communes et communautés, mutualiser des ressources (mises à disposition, prestations, services communs...), territorialiser l'action intercommunale au plus près des citoyens, déléguer aux communes la mise en œuvre de certaines politiques communautaires. Beaucoup de souplesses existent déjà à droit constant.

LES RÉORGANISATIONS EN COURS AU SEIN DES INTERCOMMUNALITÉS

Dans la récente enquête conduite par l'AdCF sur les relations communes-communautés [376 réponses], il apparaît que deux intercommunalités sur trois ont institué une conférence des maires, 79 % des intercommunalités ont ouvert leurs commissions thématiques aux conseillers municipaux, 16 % des communautés (en général les plus vastes) ont organisé des secteurs géographiques (territoires) au sein de leur intercommunalité pour rapprocher les prises de décision et déconcentrer des services.

A nouveau **légiférer sur ces sujets pour imposer un modèle unique serait vain**. Il est en revanche imaginable de poursuivre le travail de simplification de certains mécanismes de décision tout en encourageant la **réalisation de véritables « pactes locaux de gouvernance »**. Préparant des documents spécifiques tels que le pacte financier et fiscal ou le schéma de mutualisation, le « pacte de gouvernance » pourrait préciser les rôles attribués aux différentes instances de l'intercommunalité [exécutif, bureau, assemblée, commissions, instances supplémentaires décidées localement] et faire l'objet d'une négociation en débat de mandat. Il n'imposerait pas de modèle prédéfini mais impliquerait un débat en début de mandat.

En contrepartie, **les intercommunalités de France souhaitent que soient simplifiées et homogénéisées les règles de délibération au sein des instances intercommunales.** L'AdCF demande que soient supprimés les minorités de blocage mais aussi les droits de veto qui dégradent la qualité des relations entre communes au sein des intercommunalités. Le législateur doit être à l'avenir plus clair sur les compétences qu'il souhaite voir exercer obligatoirement au niveau intercommunal (auquel cas le pouvoir de blocage des communes devrait résulter d'une décision à la majorité simple ou qualifiée) et celles dont il laisse la libre organisation au niveau local selon les règles de transfert de droit commun. Certains « compromis » des dernières années n'ont dans la réalité satisfait personne, tant sur l'urbanisme que sur l'eau et l'assainissement. Le principe de « minorité de blocage » est pour l'AdCF le principal irritant et elle ne souhaite plus à l'avenir de textes législatifs qui programment des transferts obligatoires pour les accompagner ensuite de minorités de blocage (dans une sorte de « repentir » parlementaire).

Du point de vue de l'AdCF, **les équilibres aujourd'hui définis par la loi entre compétences obligatoires, optionnelles et facultatives sont satisfaisants,** de même que les compétences exercées à titre exclusif et celles qui peuvent être partagées par la définition de l'intérêt communautaire. Ces régimes de compétences ont peu à peu convergé entre les différentes catégories de communautés. Ils ont été accompagnés plus récemment par une réforme de la dotation d'intercommunalité qui ne distingue plus entre communautés de communes et communauté d'agglomération et qui tend à plafonner les effets du coefficient d'intégration fiscale (CIF) ; la course permanente aux transferts de compétences et à l'intégration maximale est de fait stoppée, ce qui était souhaité par l'AdCF.

Contrairement aux conclusions du rapport Balladur qui souhaitait encourager la transformation des intercommunalités en **communes nouvelles,** l'AdCF a toujours pris soin de **distinguer les deux mouvements et de défendre leur complémentarité.** Les communes nouvelles se constituent en général de quelques communes (la moitié n'associent que deux communes) et n'organisent pas leur bassin de vie. Aussi utiles et pertinentes soient-elles, **elles n'effacent pas le besoin de coopération intercommunale** à une échelle plus étendue. Elles peuvent en revanche conduire à repenser la subsidiarité au sein des « blocs intercommunaux » avec certaines restitutions de compétences aux communes rationalisées (cf. action sociale, scolaire, vie associative...). Il est ainsi très probable que se poursuive le déploiement des communes nouvelles au cours des prochains mandats.

L'intercommunalité a vocation à porter un projet de territoire fédérateur, à l'échelle du bassin de vie, et à jouer plusieurs rôles dans ses relations avec les communes.

1° Elle leur permet d'**exercer certaines compétences en commun** [compétences communautaires exclusives] au service de leurs concitoyens.

2° Elle intervient également sur des **champs de compétences partagés** [intérêt communautaire] en fonction de l'envergure et du rayonnement de certains équipements, mais aussi de leur coût ou de leur lien intime avec le projet de territoire.

3° Elle intervient en **soutien des communes** pour les aider à exercer leurs propres compétences [ex. instruction des permis de construire, groupements d'achats, ingénierie, fonds de concours...].

4° L'intercommunalité suscite par ailleurs des solidarités de tous les jours qui produisent des **coopérations spontanées entre communes** qui ne passent pas par les compétences, instances et administrations communautaires.

FICHE N° 3

COMPETENCES : CONFORTER LES CLARIFICATIONS, MIEUX LES ARTICULER AU SERVICE DES POLITIQUES PUBLIQUES

Des « blocs » de compétences des collectivités largement clarifiés au cours des dernières années, des modes de co-production des politiques publiques entre l'Etat et les collectivités à parfaire.

Tout en demeurant attentive aux reproches parfois adressés aux réformes territoriales des dernières années, dont elle en partage certains [cf. certaines options de fusions de régions ou de fusions forcées d'intercommunalités, conditions de création de la compétence GEMAPI...], l'AdCF tient à souligner les avancées réelles constatées sur de nombreux points.

Elle considère notamment que **les « cœurs de métiers » des différents niveaux de collectivités ont été largement précisés**, en matière de développement économique, de transports, d'environnement... Le processus de décentralisation a continué de progresser avec la **dévolution de la gestion des fonds structurels aux régions** et leur rôle de « chef de file » en matière de développement économique et d'aménagement du territoire. Si les deux grands schémas régionaux [SRDE-II et SRADDET] doivent trouver leur mode d'emploi, ils ont le mérite de s'être substitués à une pléthore de schémas sectoriels jusque là pilotés davantage par les services de l'Etat que ceux des régions [cf. schéma de cohérence écologique, schéma régional climat air énergie, schémas de transports...].

Les **départements ont vu confortées leurs missions de solidarité** et de développement social, **d'appuis en ingénierie** aux petites collectivités les moins pourvues. Le cadre départemental a été préservé pour penser le déploiement des services publics et au public, notamment via le maillage des maisons de services au public [MSAP], en concertation avec les intercommunalités qui en financent un grand nombre, et à travers les schémas d'accessibilité [SDAASP]. Ces outils, récemment réalisés à l'initiative conjointe des préfetures et conseils départementaux, ne demandent qu'à être plus opérationnels.

De manière générale, **l'AdCF considère que les répartitions des compétences et des fonctions de « chefs de file » sont aujourd'hui beaucoup plus claires et opérationnelles qu'il y a dix ans**, lorsque nombre d'élus dénonçaient l'imbroglio général, les abus de financements croisés, les effets de concurrence entre institutions. Cette clarification a progressé entre collectivités d'une part, mais aussi [sur plusieurs sujets] entre les collectivités et les services déconcentrés de l'Etat.

L'AdCF et les intercommunalités de France ne plaident pas pour de nouvelles modifications législatives dans les répartitions de compétences entre niveaux de collectivités. En revanche, le moment est sans doute venu pour clarifier les modes d'intervention de l'Etat dans les compétences dévolues aux collectivités. Il est également nécessaire d'identifier les modes de coopération les plus opérants des différentes autorités publiques autour de politiques d'intérêt général.

RÉFLÉCHIR EN TERMES DE COMPÉTENCES DEMEURE ESSENTIEL MAIS NE PEUT SUFFIRE

La notion de « compétence » est un concept essentiel de la décentralisation et de notre droit public en général. Il doit le demeurer, mais être précisé. Une compétence peut être exclusive [son titulaire est seul à pouvoir agir] ou partagée entre plusieurs niveaux [cf. culture, tourisme]. Une compétence peut être également, dans certains cas, subordonnée à des obligations de moyens ou de résultat fixées par une autorité supérieure, soit le législateur qui fixe des objectifs précis dans la loi par exemple [ex. : obligations de construction de logements sociaux de la loi SRU], soit les services déconcentrés de l'Etat qui auront des capacités réglementaires [ex. : environnement, prévention des risques...] soit une collectivité de rang intermédiaire, imposant des règles avec lesquelles l'exercice de la compétence devra être « compatible » [ex. : effets prescriptifs des SRDE-II, SRADDET...].

Certaines compétences ont été revendiquées par les collectivités [cf. routes], mais d'autres leurs ont été imposées contre leur gré [cf. GEMAPI]. Certaines signifient une capacité d'agir, sans obligation de le faire, quand d'autres imposent des obligations de services [ex. : transports scolaires] ou d'équipement public.

Le concept de « compétence » est ainsi polysémique et souvent source de confusion car insuffisamment défini dans ses incidences et ses modalités d'intervention.

Le nouvel acte de décentralisation pourrait être l'occasion de bien préciser, au sein des différents domaines de politiques publiques, qui peut faire quoi et qui doit faire quoi. Que ce soit pour prescrire des normes, financer, être maître d'ouvrage ou « chef de file »... un inventaire doit être établi par grand domaine de politique publique.

Le concept de « compétence » est en outre parfois inapproprié pour répondre à la complexité de la gestion locale et des politiques publiques. Les tentatives de fixer un tableau analytique précis des compétences, joint en annexe des rapports sur la décentralisation [cf. rapport Balladur], se sont toutes avérées assez vaines compte tenu des difficultés de les isoler les unes des autres et d'enfermer chaque collectivité dans un pré carré. Au titre de la clause générale de compétence, toutes les collectivités trouvaient généralement un motif pour agir.

C'est de fait **la suppression de la clause générale de compétence**, assortie d'une définition plus précise du caractère exclusif de certaines compétences et du droit à agir, qui a permis des avancées récentes.

Au demeurant, certaines compétences exclusives ont vocation à s'inscrire dans des **politiques publiques plus transversales**, nécessitant le concours de plusieurs collectivités ou autorités locales. C'est dans cet agencement que des progrès sont possibles, notamment par la voie contractuelle. De même, ces progrès sont-ils nécessaires dans les domaines de compétences encore « partagés ». C'était l'objectif, inégalement atteint, des conventions territoriales d'exercice des compétences (CTEC) et des conférences territoriales de l'action publique (CTAP) créées par la loi MAPTAM, que d'inviter les collectivités à organiser ces agencements. Il sera utile d'évaluer la pertinence de ces outils, cinq ans après cette loi, avant de recréer des nouvelles structures ou procédures.

A titre d'exemple, la « **politique de la ville** » ne saurait s'assimiler à une compétence juridique exclusive. Elle résulte dans la réalité d'une multitude d'actions portées par des intervenants différents [logement, développement économique, transports, éducation, action sociale, aménagements urbains...]. Si un « pilotage » de ces politiques transversales s'avère nécessaire, il serait illusoire et contre-productif de vouloir transformer cette politique en une compétence exclusive.

Il en va de même des politiques éducatives qui combinent à la fois des responsabilités « étagées » des trois niveaux de collectivités (« bloc communal », départements, régions) sur les aspects bâtimentaires, les activités périscolaires, la restauration collective, le transport... avec les responsabilités fondamentales de l'Etat dans l'organisation de l'enseignement, le recrutement et la rémunération des enseignants. Les décisions nationales rétroagissent de fait immédiatement sur les choix de gestion des collectivités [cf. réforme des rythmes de 2015, dédoublement des classes ou scolarisation obligatoire à 3 ans sur cette législature].

Les politiques de mobilités s'appuient également sur les compétences des autorités organisatrices de transports collectifs [intercommunalités, régions], mais aussi les gestionnaires des infrastructures routières [voiries communales, intercommunales, départementales, nationales], portuaires ou aéroportuaires, ferroviaires [gares]...

Si les compétences principales de développement économique relèvent désormais des régions et intercommunalités, les capacités d'intervention des autres acteurs [communes, départements, Etat déconcentré] restent effectives pour agir sur le commerce et l'artisanat, le tourisme, l'attractivité globale du territoire, l'agriculture... qui contribuent très étroitement au développement.

DES COORDINATIONS ENTRE LES COLLECTIVITÉS COMPÉTENTES SONT NÉCESSAIRES AU QUOTIDIEN

Ces quelques exemples mettent en évidence le fait que s'il est certes possible de définir des compétences exclusives sur tel ou tel sujet précis (ex. : le collège), sur tel pouvoir réglementaire ou document de planification (ex. : le PLU), sur tel régime d'aide ou d'allocation (ex. : RSA), **les politiques publiques appellent néanmoins d'importantes coordinations au quotidien.** Elles supposent d'aménager des dispositifs favorisant la coopération et la coordination. Elles présupposent également des « chefs de file » dotés a minima d'une légitimité pour fédérer les autres acteurs autour d'une stratégie partagée.

La révision constitutionnelle de 2003 a intégré la notion de « chef de file » dans notre Constitution, après une tentative de l'intégrer dans notre droit positif en 1995 (censurée par le Conseil constitutionnel). Tel que défini par notre loi suprême, **le « chef de file » n'est pas un donneur d'ordre ou une tutelle mais une autorité apte à coordonner l'action commune.** Le rôle de « chef de file » des régions en matière économique est désormais consacrée par la valeur du SRDE-II, document juridiquement opposable aux autres acteurs (par l'imprimatur donnée par l'Etat au document).

Les futurs SRADDET, en cours d'élaboration, disposeront également d'une valeur opposable via leur « fascicule » de règles. Elaborés par les régions, en concertation avec les autres acteurs institutionnels, ces documents porteront sur de nombreux domaines de compétences qui ne relèvent pas des régions sur un plan opérationnel (urbanisme, habitat, déchets, eau...). Dans le cadre de leurs **missions de solidarité territoriale**, les départements co-élaborent avec l'Etat le schéma d'accessibilité des services au public (SDAASP), en concertation avec les intercommunalités. La valeur juridique de ce document, et son opposabilité aux opérateurs, pourrait être renforcée comme y appelle la Cour des Comptes.

En tout état de cause, il apparaît important de **bien distinguer à l'avenir les compétences ou responsabilités exclusives, confiées à certaines autorités, des compétences partagées.** La clause générale de compétences étant réservée aux communes, le législateur est en mesure de déterminer la capacité à agir des autres niveaux sur tel ou tel sujet. Il peut prévoir que leur droit d'agir revient à leur initiative, par délégation d'un autre niveau ou en complément. C'est par de tels moyens que des « autorités organisatrices » peuvent émerger dans les domaines de politiques publiques ; autorités qui ne sont **pas nécessairement les seules à agir mais qui sont celles sans lesquelles rien n'est possible.**

Ce modèle d'autorité organisatrice fonctionne de manière satisfaisante en matière de transports, de développement économique (aménagement et immobilier d'entreprises pour les intercommunalités, aides financières pour les régions), d'urbanisme, de gestion de déchets, d'eau et assainissement, de GEMAPI... Il était en voie de renforcement en matière d'habitat (avant le trouble récent) et de politique énergie-climat (avec les PCAET).

Il importe de bien établir le rôle d'autorité organisatrice des politiques publiques locales et de distinguer, entre les collectivités, les fonctions de coordination et celles de maître d'ouvrage.

C'est cette **notion d' « autorité organisatrice » qui doit prévaloir pour organiser le pilotage des politiques publiques,** y compris lorsque ces dernières peuvent nécessiter le concours de plusieurs institutions et compétences juridiques. Ces autorités organisatrices doivent disposer de véritables pouvoirs réglementaires opposables mais également de moyens financiers cohérents avec leurs responsabilités.

Une autorité organisatrice ne saurait être un simple « prescripteur ». Elle doit être dotée d'une réelle compétence opérationnelle, soit en gérant directement des services et équipements publics, soit en étant l'autorité délégante. L'autorité organisatrice doit avoir la **responsabilité de la « territorialisation » de la politique publique** et de son financement.

Cette précision est importante car plusieurs niveaux de collectivités interfèrent souvent dans les mêmes domaines de politiques

publiques mais sans pour autant exercer le même rôle. A travers les SRADDET, la gestion des fonds structurels européens, les contrats de plan... **les régions ont un rôle important en matière d'aménagement du territoire.** Leurs orientations doivent être prises en compte dans les politiques d'urbanisme, mais elles ne sauraient être les autorités organisatrices de ce dernier. De même, elles n'ont pas directement la charge de la gestion des services publics des déchets, de l'eau et de l'assainissement, des plans climat air énergie... même si elles disposent désormais d'un rôle d'orientation en matière d'économie circulaire ou de transition énergétique.

Aussi est-il devenu primordial de **distinguer ce qui relève de la capacité à orienter les politiques, à les soutenir et à les stimuler, de la responsabilité de leur mise en œuvre sur le terrain.** Dans les faits, sauf exceptions [cf. lycées, aides sociales...], il s'avère que le niveau opérationnel de la mise en œuvre est le « bloc local », via les communes et/ou leur intercommunalité. C'est à cette échelle que des ingénieries importantes sont nécessaires pour la conduite de projet [chefs de projets, assistances à maîtrise d'ouvrage...].

Etat, opérateurs et agences, régions, voire départements... se situent très souvent dans des rôles de financeur et de régulateur. Aussi faudrait-il plus clairement **distinguer à l'avenir les missions d'ingénierie financière (de niveau régional, ou départemental) des missions d'ingénierie de projet.** Une relecture de l'ensemble des dispositifs existants, dans l'ensemble des grands domaines de politique publique, permettrait d'améliorer la cohérence et la lisibilité des cadres d'action des financeurs, tout en renforçant la capacité des territoires à conduire leurs projets.

En matière de logement, de transition écologique, d'action économique, de mobilités locales, mais aussi d'éducation, de santé... ce sont de plus en plus à travers des outils contractuels que se déploient les politiques publiques.



FICHE N° 4

FINANCES PUBLIQUES LOCALES : DES RESSOURCES PROFONDEMENT TRANSFORMEES DEPUIS VINGT ANS IL FAUT ALLER AU BOUT DE LA SPECIALISATION

Lorsqu'a été engagé le processus de décentralisation, le financement des collectivités était pour l'essentiel assuré par la fiscalité prélevée sur ce que l'on appelait alors les « 4 vieilles » : la taxe d'habitation, les taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, et la taxe professionnelle créée en 1975 en place de la patente. L'Etat a également globalisé ses différentes formes de dotations affectées en une Dotation globale de fonctionnement (DGF) librement allouée par les collectivités à leurs propres priorités.

Depuis 40 ans, le financement fiscal des collectivités a été profondément transformé. En premier lieu, **un mouvement de spécialisation des ressources s'est opéré en parallèle du mouvement de spécialisation des compétences**. Des recettes nouvelles, non territorialisées, sont venues compenser les transferts de compétences aux régions et départements. La suppression de la taxe professionnelle, et demain de la taxe d'habitation, éloigne de nous des notions telles que les « 4 vieilles ». Les deux taxes foncières seront les deux survivantes de l'époque fondatrice de la décentralisation. Il est logique qu'elles reviennent exclusivement au « bloc local » à l'occasion de la réforme fiscale. Il sera nécessaire de ne plus les intituler « impôts ménages » dans la mesure où elles reposent sur des propriétaires qui peuvent être aussi bien des personnes physiques que des personnes morales (entreprises, fondations...). Cette fiscalité historique ne pèsera plus qu'un poids limité dans l'ensemble des ressources des collectivités, de plus en plus caractérisées par des transferts de l'Etat (y compris la fiscalité nationale transférée comme la TICPE, la taxe sur les conventions d'assurance ou la TVA).

Il y a vingt ans, les réformes de 1999 (dites « Strauss Kahn ») ont contribué à engager la transformation radicale de la fiscalité locale. La suppression de la part salaires de la taxe professionnelle a condamné cet impôt en le déséquilibrant ; anticipant son décès dix ans plus tard. Par ailleurs a commencé à cette époque la suppression des « parts » prélevées par les régions sur les « 4 vieilles ». Ces réformes ont conduit à dégrader la part de fiscalité dans les ressources des collectivités, jusqu'au coup d'arrêt fixé par le gouvernement Raffarin avec la révision constitutionnelle de 2003 protégeant l'autonomie financière des pouvoirs locaux.

L'Acte II de la décentralisation s'est de fait traduit par l'obligation de transférer des recettes fiscales aux collectivités pour compenser les compétences nouvelles qui leur ont été dévolues. La taxe sur les produits pétroliers, la TIPP (devenue depuis TICPE), comme la taxe sur les conventions d'assurances (TSCA) ont conduit à un financement fiscal des régions et départements de nature totalement différente, à partir d'impôts nationaux partagés, sans assiette territorialisée. Régions et départements sont, il est vrai, en mesure d'objectiver les charges qu'il leur est demandé d'exercer et plus à même de négocier les contreparties avec l'Etat, via le partage d'impôts nationaux (cf. récente discussion sur la TVA des régions). L'exercice s'avère beaucoup plus complexe à l'échelle communale/intercommunale.

Le futur acte de décentralisation devra de fait commencer en premier lieu par la réforme de la fiscalité locale, dont les principes devront être arrêtés à l'été 2019. Cette dernière doit achever le processus de clarification engagé depuis 20 ans, à travers la spécialisation des assiettes et l'affectation exclusive des assiettes foncières au « bloc communal » (taxes foncières, CFE, TEOM...). Ce choix facilitera la modernisation absolument nécessaire des valeurs locatives.

Il devra être accompagné d'une meilleure connaissance des impositions relevant des activités économiques et des locaux professionnels, par rapport aux impositions adossées aux locaux résidentiels. Sur ces derniers, la suppression de la taxe d'habitation conduira à ce que les propriétaires occupants seront les seuls résidents assujettis directement aux impositions

locales. L'information du locataire sur les impositions foncières s'imposera pour qu'il soit sensibilisé à la charge fiscale reposant sur le bien.

La fiscalité assise sur les impositions foncières ne permettra plus des augmentations de taux importantes. Il sera de fait tout à fait exclu de penser rajouter de nouveaux taux additionnels pour financer des compétences nouvelles comme cela a été décidé pour financer la compétence GEMAPI. La suppression de la taxe d'habitation posera d'ailleurs la question de la taxe GEMAPI qui lui était en partie adossée.

Le financement des services publics locaux va être confronté à l'avenir à des enjeux d'arbitrage à pression fiscale constante, avec des nouveaux équilibres en cours de définition dans les territoires entre fiscalité générale, fiscalités affectées, redevances, tarifs... Sur de nombreuses politiques, les collectivités du « bloc communal » auront besoin de concours externes que ce soit pour investir ou gérer des politiques publiques. La sollicitation des contribuables locaux sera très difficile, voire impossible, à envisager.

Il est de fait souhaitable **d'aménager de nouveaux outils de financement des politiques publiques**, plus accessibles, à travers des dispositifs organisés par grandes priorités thématiques.

FICHE N° 5

POUVOIRS REGLEMENTAIRES DES COLLECTIVITES : ALLER PLUS LOIN DANS LA DEVOLUTION AUX COLLECTIVITES

Depuis le début de la décentralisation, les collectivités disposent de pouvoirs réglementaires. Il serait néanmoins opportun d'en produire un recensement précis et une analyse de leurs conditions d'exercice.

Au sein du bloc communal, il apparaît fondamental de bien **distinguer les pouvoirs réglementaires relevant de la collectivité de ceux relevant des pouvoirs propres de son exécutif**. Pour illustrer cette distinction, on rappellera qu'un plan local d'urbanisme relève de la commune ou d'une intercommunalité alors que les autorisations des droits du sol relèvent des maires, à savoir de leurs pouvoirs propres.

Ces **pouvoirs réglementaires propres sont en fait exercés par les maires en tant que représentants de l'Etat et dépositaires de son autorité dans la commune**. Ces pouvoirs ne sont pas transférables et peuvent être tout au plus délégués au président d'intercommunalité, pour un délai limité et dans certains domaines de compétences. Les équilibres définis depuis la loi RCT de 2010 puis les lois successives n'ont guère à être modifiés ; chaque maire étant souverain pour décider de déléguer ou non les pouvoirs de police spéciale concernés. Sans doute serait-il pertinent qu'il puisse également, dans certains domaines, exercer certains pouvoirs au nom de son intercommunalité, par délégation de son exécutif.

Dans plusieurs domaines de politiques publiques, **il apparaît opportun d'envisager un renforcement du pouvoir réglementaire décentralisé local**. Ce renforcement devrait se traduire par une capacité de réglementation accrue des collectivités, via le pouvoir réglementaire de l'assemblée délibérante elle-même, sur quatre sujets au moins :

- la politique locale du commerce (implantations géographiques, critères d'accessibilité, horaires d'ouverture...);
- la logistique urbaine (enjeu du dernier kilomètre et des livraisons à domicile) ;
- le logement (prix fonciers, encadrement des loyers, permis de louer...);
- les plateformes numériques de mobilités ou de location (velos ou trottinettes en « free-floating », Airbnb, Booking, Waze ...)

Outre le renforcement que le nouvel acte de décentralisation pourrait apporter aux pouvoirs réglementaires des collectivités dans leurs domaines de compétences, c'est surtout l'articulation de ces derniers avec les pouvoirs réglementaires de l'Etat qui doit être à l'ordre du jour.

Le sentiment de « déni de la décentralisation » qui s'est répandu depuis plusieurs années provient d'un processus excessif de normalisation et d'encadrement des compétences décentralisées. **Trop de libertés locales se sont transformées en obligations de faire**, sous injonctions des services de l'Etat. Certaines directives européennes, plus ou moins bien transposées, ont été le vecteur d'une intrusion croissante des directions déconcentrées de l'Etat (DREAL, DDT). Les sujets liés à la gestion des risques également.

Même si nul ne doute de la légitimité du législateur à fixer des normes d'intérêt général, mais aussi des obligations de services publics, il reste que de nombreux textes sont allés trop loin dans le détail et l'uniformisation des politiques publiques. Que ce soit via des obligations de résultats (taux de produits bio dans les cantines ou de véhicules électriques dans le parc de la collectivité...) ou des obligations de moyens (schémas), le pilotage de l'action des collectivités par l'injonction législative et réglementaire est allé manifestement trop loin.

Les procédures de filtrage du « flux normatif » par la Commission nationale d'évaluation des normes (CNEN) ne portent pas sur les textes législatifs ou européens, ce qui de fait met à l'écart les principales sources d'obligations normatives nouvelles.

Là encore, **un travail de rationalisation de nombreuses obligations procédurales** serait aujourd'hui opportun. Des latitudes nouvelles doivent être données aux collectivités pour fusionner certains documents obligatoires (cf. PLU, PLH, PDU...).

L'intervention des services de l'Etat dans la réalisation de ces documents se doit d'être beaucoup plus facilitatrice et non interventionniste. Les procédures de validation préalable de ces documents doivent également être réinterrogés au regard des principes de la décentralisation.

Sans déstabiliser tous les exercices en cours, l'AdCF propose que soient recensées avec précision toutes les obligations procédurales reposant sur les collectivités et qu'en soit effectuée l'évaluation. Les différents modes d'intervention de l'Etat, via le législateur ou le pouvoir réglementaire, doivent également être évalués.

L'article 112 de la loi NOTRe a par ailleurs prévu une action récursoire de l'Etat à encontre des collectivités, lorsque celles-ci sont en cause, en cas de condamnation de la France pour manquement à ses engagements européens. Cet article a donné lieu à la création d'une instance qui n'a pas encore eu à se réunir mais qui devra le faire peut-être dans un avenir proche. **Le partage des responsabilités entre l'Etat et les collectivités aura besoin d'être clarifié** sur des sujets aussi complexes que la qualité de l'air, la qualité des eaux, la prévention des déchets... Afin d'anticiper ces rendez-vous il est plus qu'opportun de bien préciser à quelle autorité incombe la responsabilité première.



Les intercommunalités de France

AdCF
22, rue Joubert
75009 Paris
T. 01 55 04 89 00

www.adcf.org

