

40 propositions pour la
réforme de nos
institutions locales



Dès sa 19^{ème} convention nationale de Montpellier, les 9 et 10 octobre 2008, l'Assemblée des Communautés de France (AdCF) a appelé à une profonde « *réorganisation territoriale des pouvoirs* » visant à clarifier les responsabilités et à approfondir la décentralisation. Elle s'est félicitée de l'engagement d'une réflexion nationale sur ce sujet tout en exprimant sa volonté de ne pas voir différer des réformes urgentes, largement préparées par trois années de concertation, et déjà envisagées par l'avant-projet de loi sur la modernisation de la démocratie locale (projet de loi « Marleix ») dont l'AdCF a soutenu les objectifs.

Conduite par le Comité de réforme des collectivités locales présidé par l'ancien Premier ministre Edouard Balladur, cette réflexion nationale s'est prolongée dans le cadre de la mission sénatoriale constituée à l'initiative du président du Sénat, Gérard Larcher. Elle a également bénéficié des éclairages apportés par plusieurs autres rapports dont celui de la mission d'information de la commission des lois de l'Assemblée nationale (rapport Warsmann).

En janvier 2009, l'AdCF a présenté et défendu 40 propositions concrètes issues du travail de réflexion engagé ces dernières années (*Livre blanc de l'intercommunalité* publié en 2007, travaux de l'université d'été de ses instances nationales des 25-26 juin 2008, échanges de la 19^{ème} convention nationale de Montpellier, 9-10 octobre 2008). Ces propositions se sont également appuyées sur :

- les rencontres régionales des présidents de communautés qui se sont tenues depuis juin 2008 dans le cadre du « Tour de France des régions » organisé par l'AdCF.
- les résultats de l'enquête nationale AdCF conduite auprès des présidents de communautés en début de mandat.

Ces 40 propositions ont été largement diffusées auprès des pouvoirs publics nationaux et défendues lors des auditions ou réunions de concertation préparatoires à la rédaction du projet de loi de réforme des collectivités locales.

* * *

1. Parachever et consacrer le fait intercommunal
2. Redessiner l'architecture générale des pouvoirs locaux
3. Refonder le système fiscal et financier local

PARACHEVER ET CONSACRER LE FAIT INTERCOMMUNAL

En réponse aux critiques constructives d'un certain nombre de rapports publics (dont le rapport de la Cour des Comptes de novembre 2005), l'AdCF a pris clairement position ces dernières années en faveur d'une nouvelle étape de l'intercommunalité et de son parachèvement. Elle a préparé un programme de mandat dans cette direction.

Dans le cadre de son *Livre blanc* publié en 2007, l'AdCF s'est clairement prononcée pour :

- l'achèvement rapide de la carte de l'intercommunalité en ce début de mandat (fixer une échéance butoir au 1^{er} janvier 2011), ([proposition n° 1](#))
- l'approfondissement démocratique de l'intercommunalité par la désignation directe des élus communautaires, à partir des listes municipales et sur la base d'un scrutin « fléché » de type PLM, combinée avec une application généralisée (ou significativement étendue) du scrutin de liste lors des élections municipales, ([proposition n° 2](#))
- le renforcement des compétences stratégiques des intercommunalités (planification territoriale, urbanisme, habitat, mobilités, environnement...), ([proposition n° 3](#))
- l'optimisation des périmètres intercommunaux (appui aux fusions) et la poursuite de la rationalisation de la carte des syndicats (plus de 12 000 en ce début 2009), ([proposition n° 4](#))
- le traitement spécifique de la « zone dense » de l'agglomération parisienne (cf. différentes hypothèses débattues lors de la 18^{ème} convention nationale de l'AdCF, à Paris, en 2007), ([proposition n° 5](#))
- la définition d'un nouveau statut juridique de « Communauté territoriale » permettant de traduire le caractère de plus en plus intégré et « fédéral » des institutions communautaires, ([proposition n° 6](#))
- la simplification de la « gouvernance intercommunale » : définition de l'intérêt communautaire par le conseil dans les communautés de communes, nouvelles règles de majorité pour les transferts de compétences statutaires..., ([proposition n° 7](#))
- la poursuite de l'effort de mutualisation des ressources administratives (mises à disposition, services partagés...) et la sécurisation des pratiques devant le droit de la concurrence européen, ([proposition n° 8](#))
- le renforcement des mécanismes de coordination communes-communauté (agrégation des comptes du « bloc territorial », pactes financiers et fiscaux...), ([proposition n° 9](#))
- des modalités plus souples et conventionnelles d'agencement des compétences communautaires et communales pour faire fonctionner au mieux la subsidiarité dans les champs d'action partagés (notion d'accords-cadres, assouplissement du principe d'exclusivité...), ([proposition n° 10](#))
- la préservation de cadres souples et non-institutionnels de coopération intercommunautaire (retour à des pays « fédérations de communautés », conférences territoriales, SCOT...). ([proposition n° 11](#))

REDESSINER L'ARCHITECTURE GENERALE DES POUVOIRS LOCAUX

Sur la clause de compétence générale :

L'AdCF estime que la « clause de compétence générale » doit être maintenue au niveau de proximité ; celui-ci étant celui de la mise en œuvre de la plupart des politiques publiques et le « point de contact » avec les habitants et les usagers des services publics.

Seule la clause de compétence générale du secteur communal devrait par conséquent être préservée.

(proposition n° 12)

Cette dernière doit néanmoins être articulée avec les transferts de compétences assurés vers le niveau intercommunal. D'émanation communale, la clause de compétence générale locale a vocation à se traduire par un double niveau de mise en œuvre.

Le législateur doit notamment préciser :

- les prérogatives inaliénables dévolues aux maires,
- les compétences et responsabilités ne pouvant être exercées que dans un cadre intercommunal (ex. Plans locaux de l'habitat, schémas de cohérence territoriale, transports urbains...),
- les compétences et responsabilités dont le positionnement est librement défini par les acteurs locaux dans une logique de subsidiarité (statuts de la communauté, accords-cadres ou pactes communautaires...).

(proposition n° 13)

Sur les « chefs de file » et la répartition des compétences d'attribution :

L'AdCF considère que des « autorités organisatrices » des différentes politiques publiques doivent être mieux identifiées par le législateur et, surtout, pouvoir varier selon les contextes géographiques (cf. logement en Ile-de-France).

(proposition n° 14)

Ces « chefs de file » ou « autorités organisatrices » doivent voir confortées leurs prérogatives réglementaires et être en capacité de déléguer à d'autres niveaux l'exécution des politiques publiques (avec les moyens afférents).

(proposition n° 15)

Sur la différenciation de notre organisation territoriale :

L'AdCF s'est montrée favorable à de fortes adaptations de notre organisation territoriale aux singularités géographiques françaises qui doivent pouvoir se traduire par des différences d'organisation institutionnelle (cf. DOM, Ile-de-France...) mais aussi des capacités d'auto-organisation locale (comme cela a été le cas de l'intercommunalité).

(proposition n° 16)

Ces adaptations doivent s'opérer à travers la définition des « chefs de file » mais aussi pouvoir donner lieu à des rapprochements institutionnels « sur mesure » ou « à la carte » (DOM, Ile-de-France, grandes métropoles...) inspirés des propositions du rapport de la Commission des lois de l'Assemblée nationale (rapport Warsmann-Urvoas).

(proposition n° 17)

L'avenir du département (à travers les missions et l'organisation du conseil général, mais aussi les services départementaux de l'Etat et les grands syndicats techniques ou outils d'assistance) pourrait notamment être envisagé différemment dans les grandes agglomérations et les régions rurales. Dans un souci de subsidiarité, les intercommunalités urbaines de grande dimension devraient pouvoir appeler de droit tout ou partie des compétences non-régaliennes exercées au niveau départemental.

(proposition n° 18)

Les relations départements-régions :

L'AdCF s'est montrée très attentive aux différentes propositions visant à renforcer les coordinations (contractuelles et/ou organiques) entre départements et régions. Sans nécessairement recourir à une intégration institutionnelle aussi avancée qu'au sein du « bloc » communes-intercommunalité (à travers des élus communs aux deux assemblées, des mutualisations d'équipes administratives...), certaines expérimentations pourraient être proposées, sur la base du volontariat, pour tendre dans cette direction.

(proposition n° 19)

En tout état de cause, l'action des conseils généraux et régionaux devrait être mieux articulée pour :

- améliorer la cohérence et la continuité des grandes politiques publiques (ex. : insertion-formation, collèges-lycées, transports inter-urbains...),
- faire vivre la subsidiarité entre ces deux niveaux afin de définir de véritables « chefs de file » dans leurs champs de compétences partagés,
- déterminer des principes d'action limitant les financements croisés.

(proposition n° 20)

L'AdCF s'est toujours exprimée en faveur d'institutions régionales fortes (conseils régionaux, services régionaux de l'Etat, agences...) chargées de préparer l'avenir (formation, action économique, recherche, aménagement, environnement...). Les intercommunalités, individuellement ou sous une forme associée (SCOT, pays...), ont vocation à développer une relation contractuelle étroite avec les régions dans leurs compétences stratégiques.

Les relations intercommunalités-départements :

L'AdCF constate le rôle d'appui technique et financier très structurant qu'exercent les conseils généraux (ou leurs satellites) auprès des communes et intercommunalités, plus particulièrement en milieu rural.

Au demeurant, l'articulation des intercommunalités et des départements doit être mieux assurée et, le cas échéant, agencée différemment selon les types de territoires :

- L'AdCF souligne son intérêt pour la proposition de tendre vers l'unification institutionnelle des espaces métropolitains par fusion des assemblées départementales et communautaires (cf. proposition de la Commission des lois du rapport Warsmann), **(proposition n° 21)**

- L'AdCF est favorable au renforcement des techniques législatives d'appels de compétences (et des ressources financières correspondantes) par les agglomérations ou autres communautés disposant des moyens de les exercer. Subordonnés à ce jour à l'accord des collectivités de rang supérieur, ces appels de compétences pourraient devenir de droit dans certains domaines à définir (sur le modèle déjà existant des fonds de solidarité logement ou des transports scolaires). **(proposition n° 22)**

L'AdCF constate le peu de pertinence de la circonscription cantonale en milieu urbain/périurbain et s'interroge sur leur adéquation avec les bassins de vie dans de nombreux espaces ruraux. Par ailleurs, le moment est venu de s'interroger sur la possibilité de faire cohabiter durablement deux systèmes concurrents de représentation des territoires à travers le conseiller général et le président d'intercommunalité, dès lors que celui procédera d'une assemblée élue au suffrage universel.

De fait, l'AdCF considère avec intérêt l'option d'une représentation directe des territoires, via les élus des intercommunalités, au sein des assemblées départementales. Une conférence départementale des présidents d'intercommunalités pourrait également être aménagée au côté (ou au sein) d'un conseil général renouvelé sur le fondement de nouveaux modes de scrutin. La conférence départementale des présidents d'intercommunalités pourrait devenir le lieu d'élaboration des documents réglementaires ou des politiques publiques prescrivant sur le niveau local (assistance technique, fonds de péréquation, plans départementaux...) afin de supprimer les tutelles de fait qui existent aujourd'hui.

L'évolution des services de l'Etat et des relations Etat-collectivités :

L'AdCF a pris acte de la réorganisation progressive des services déconcentrés de l'Etat au niveau régional et au schéma de simplification qui préside à la revue générale des politiques publiques (RGPP). Dans un contexte de réduction des moyens humains et financiers, une optimisation des services déconcentrés de l'Etat s'impose mais doit être conduite de manière cohérente avec l'évolution des pouvoirs locaux élus. Cette réorganisation doit faire partie de la réflexion consacrée à la réforme des collectivités locales.

L'AdCF souhaite que soient garantis dans le cadre de ce chantier :

- le maintien d'une capacité technique d'accompagnement par l'Etat des collectivités locales sur des fonctions à forte valeur ajoutée. Elle observe de ce point de vue avec intérêt l'actuelle réorganisation des réseaux du Trésor et des Impôts au sein de la nouvelle Direction générale des finances publiques (DGFIP). **(proposition n° 23)**
- le recentrage des missions de l'Etat sur de véritables « cœurs de métier » distincts de ceux des collectivités (réduction des doublons et des pratiques de co-gestion des politiques locales), **(proposition n° 24)**
- la simplification des circuits de financement (« guichets uniques » des organismes financeurs des différentes politiques publiques : préfectures/SGAR, fonds européens, CDC, agences nationales...). Sur le modèle des agences régionales de santé (ARS) en cours de constitution ou de l'ADEME, des agences régionales de financement pourraient être constituées dans les principales politiques publiques (santé, environnement, logement/rénovation urbaine, compétitivité, emploi...). Cette évolution pourrait faciliter ultérieurement le transfert aux régions de nouvelles compétences et des moyens afférents. **(proposition n° 25)**

L'AdCF appelle, à la suite du rapport Lambert, à une plus grande « sobriété normative » de la part des administrations centrales dans les champs de compétence décentralisés afin de réduire l'instabilité juridique et la dérive des coûts de gestion des services publics locaux. Elle demande le renforcement des prérogatives de la nouvelle Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN). **(proposition n° 26)**

REFONDER LE SYSTEME FISCAL ET FINANCIER LOCAL

Clarifier les responsabilités fiscales et reconstituer l'autonomie financière des collectivités

Depuis 2007, l'AdCF soutient un objectif-cible de refondation du modèle de financement des collectivités qui devrait se traduire par :

- L'application d'un seul pouvoir fiscal par impôt local afin de supprimer la pratique des taux superposés sur les mêmes assiettes. Cet objectif répond à un impératif de lisibilité des responsabilités fiscales et de limitation des effets de concurrence. **(proposition n° 27)**
- L'affectation d'une même ressource fiscale au maximum à deux niveaux institutionnels. Pourrait ainsi être partagé « l'effet-base » entre deux niveaux, seul l'effet-taux étant spécialisé. **(proposition n° 28)**
- Le recentrage progressif de l'affectation des « 4 vieilles » (taxes foncières, taxe professionnelle et taxe d'habitation) au profit du seul bloc communes-communauté. **(proposition n° 29)**
- L'allocation de nouvelles ressources fiscales aux régions et aux départements assurée à partir du partage d'impôts nationaux (CSG, IRPP...) et de taxes indirectes cohérentes avec leurs compétences. **(proposition n° 30)**
- La réduction des dotations et compensations de l'Etat à due concurrence des recettes fiscales transférées. **(proposition n° 31)**

Moderniser les assiettes des impôts directs locaux

L'AdCF demande que soient définies, dès 2009, les pistes de modernisation des assiettes de la fiscalité locale. Elle est favorable à :

- Un nouvel impôt économique local fondé sur la valeur ajoutée (orientations commission Fouquet) en substitution de la taxe professionnelle. **(proposition n° 32)**
- Des taxes foncières et d'habitation assises sur des valeurs locatives régulièrement actualisées (à partir des travaux des commissions communales et/ou intercommunales des impôts directs) **(proposition n° 33)**

Instaurer de nouvelles modalités de partage des ressources entre communes et communautés.

L'AdCF a formulé des propositions pour assouplir les mécanismes de partage des ressources fiscales entre les communautés et leurs communes. Ces nouveaux mécanismes doivent permettre de renforcer les solidarités et coordinations financières au sein du « bloc local » et offrir des alternatives possibles aux systèmes de taux additionnels (fiscalité mixte). Ces propositions visent à permettre entre communes et communautés un partage de « l'effet-base » des différents impôts tout en n'ayant qu'un seul pouvoir fiscal sur chaque impôt. **(proposition n° 34)**

Des nouveaux principes de solidarité et péréquation :

L'AdCF rappelle :

- sa volonté de voir expérimentée la consolidation des dotations de l'Etat aux communes et communautés (« DGF territoriale ») afin d'optimiser l'allocation des moyens financiers. **(proposition n° 35)**
- la nécessité de moderniser rapidement les critères de richesses et de charges (a. la notion de « potentiel fiscal » a perdu une part de son sens avec le plafonnement de la taxe professionnelle. b. les critères de charges doivent prendre en compte les transferts opérés en direction de l'intercommunalité...) **(proposition n° 36)**
- l'impératif d'appuyer l'effort national de péréquation sur les intercommunalités (dont la contribution aux corrections des disparités de charges et de ressources des communes est déjà considérable). **(proposition n° 37)**
- l'opportunité de renforcer les mécanismes « horizontaux » de péréquation au sein des différentes strates de collectivités. **(proposition n° 38)**

Un renouveau de la planification et de la contractualisation stratégiques :

Le contexte de crise de ce début 2009 mais aussi de nombreux chantiers d'intérêt national (rénovation urbaine, compétitivité, Grenelle de l'environnement...) rappellent l'importance de préserver un Etat à la fois stratège, mobilisateur, et doté de capacités d'intervention financière dans des programmes structurants et intégrés. L'émiettement des dispositifs contractuels et des plans ou programmes, leurs retards d'exécution... ont contribué ces dernières années à discréditer la « signature de l'Etat ». Ceci doit être inversé.

L'AdCF demande que les programmes d'investissement de l'Etat et de ses agences ne soient plus les variables d'ajustement des équilibres budgétaires. **(proposition n° 39).**

L'AdCF appelle également, dans le cadre du Grenelle de l'environnement et du Plan de relance, à une refondation de la contractualisation Etat-collectivités et une relance des projets de territoire intégrés pour assurer une mise en œuvre locale cohérente des grands programmes nationaux. **(proposition n° 40)**



Retrouvez toute l'actualité de l'intercommunalité sur www.adcf.org

AdCF

Assemblée des Communautés de France

191, rue Saint-Honoré

75001 PARIS

Tél : 01 55 04 89 00 - Fax : 01 55 04 89 01

www.adcf.org - adcf@adcf-asso.fr