Ondes URBAINES

Mercredi 11 Mars 2015 - n°32

Economie - Observatoire de l'intercommunalité des Villes de France : les déséquilibres subsistent entre villes-centre et périphéries
Economie - Il est urgent de débattre
Réforme territoriale - Les députés adoptent en 1ère lecture le projet de loi NOTRe
Economie - La loi sur les communes nouvelles est adoptée
Economie - Concours photo : La Cathédrale "objet" urbain ?
Politique de la Ville - La réforme du logement social en première ligne

ECONOMIE

Observatoire de l'intercommunalité des Villes de France : les déséquilibres subsistent entre villes-centre et périphéries

Les travaux de l'**Observatoire de l'intercommunalité de Villes de France** - qui regroupe les villes de plus de 15 000 habitants et leurs intercommunalités de moins de 250 000 habitants – donnent dans leur édition 2015, un panorama inédit de l'intercommunalité de ces villes, dont le modèle dominant est la communauté d'agglomération. À partir d'un panel représentatif de 146 EPCI et de leurs territoires, y sont observés au regard des moyennes de l'échantillon, la place de la ville centre. Des enseignements précieux émergent de cette analyse. On retiendra l'inégale pression fiscale au sein de ces intercommunalités en matière de taxe d'habitation, et plus globalement les différences d'effort fiscal* entre villes-centre et périphéries. À l'heure où le Parlement se penche sur la réforme territoriale et que les services de l'Etat font des recommandations en matière de mutualisation, ces travaux prennent une actualité toute particulière.

Inégale pression fiscale…

Ainsi, l'effort fiscal recensé dans chacune des communes composant les 146 EPCI de l'échantillon demeure, en général, plus important dans les villes centres (1,41) que dans leurs communes associées au sein des EPCI (1,15), et ce alors que subsiste globalement une inégalité dans les capacités contributives des habitants. Les revenus moyens par habitants y sont en effet de 12 004 € dans les villes centre et de 12 879 € dans les communes périphériques (soit un écart de près de 7%).

Cette différence de pression fiscale tient au décalage des taux d'imposition ménages (TH et TFB) entre les villes centre (28,4% pour la TH et 27,22% pour la TFB) et leurs communes associées (23,89% et 21,80%), mais aussi au niveau des bases d'imposition légèrement plus élevé par habitant dans les villes centre, amplifiant le poids du prélèvement fiscal global subi dans celles-ci, au regard des capacités contributives de leurs habitants.

et déséquilibre persistant des charges

Si la situation financière d'ensemble de l'intercommunalité des villes de France ne demeurait pas alarmante en 2013, les déséquilibres dans la distribution des charges de ces territoires demeurent.

Les dépenses de personnel sont ainsi moins « intercommunalisées » que ne le sont les dépenses globales de fonctionnement (les villes centre assument environ 39,6% des dépenses de fonctionnement des territoires pour 26,6% assumées par leurs EPCI, alors que ces proportions sont respectivement de 46% pour les villes, et de 16,6% pour les dépenses de personnel des EPCI).

Même en disposant de ressources, par habitant, plus conséquentes, les villes centre disposent comme leurs EPCI, du tiers de l'excédent brut courant du territoire (le dernier tiers étant disponible dans les communes associées au sein des EPCI). Autrement dit, alors qu'elles disposent de 39% des ressources, les villes centre ne maîtrisent que le tiers des marges de manœuvre dégagées sur leurs territoires. A contrario, les EPCI qui disposent de 27% en moyenne des ressources dans ces espaces intercommunalisés bénéficient eux aussi d'environ un tiers des excédents bruts produits.

On assiste donc à une forme de spécialisation financière des territoires des Villes de France. Les villes centre conservent un rôle dominant dans le financement des charges de fonctionnement, et notamment de personnel. Les EPCI, qui ne « portent » que 25% (ou 16%) de celles-ci, disposent toutefois du tiers des marges de manœuvre dégagées par la section de fonctionnement que cela soit avant ou après financement de l'annuité de dette. ** L'* ***effort fiscal*** *est le résultat du rapport entre le produit des impôts sur les ménages, et le potentiel fiscal correspondant aux trois taxes locales imposées aux ménages. Il est donc le résultat de la comparaison entre le produit effectif des impôts sur les ménages et le produit théorique (potentiel fiscal) que percevrait la commune si elle appliquait pour chaque taxe les taux moyens nationaux.*

ECONOMIE

Il est urgent de débattre

Villes de France organise le 7 avril prochain les 7ès Rendez-vous de l'intelligence locale.

Organisés au cœur du débat sur la loi NOTRe au Parlement, ces Rendez-vous intitulés «Intercommunalités : réformons la réforme », proposent de faire la lumière sur les conséquences des réformes successives de l'intercommunalité pour les villes et leurs agglomérations.

A l'occasion de cette rencontre, *Villes de France* formulera ses propositions pour résoudre les difficultés rencontrées par les élus en matière d'intercommunalité : périmètre, gouvernance, moyens et mutualisations.

La rencontre s'articulera autour de deux séquences de fond qui reviendront sur l'essentiel des réformes et s'articuleront autour de débats entre élus et représentants de l'administration centrale. Les intervenants partageront leurs positions sur les questions essentielles que se posent les territoires : ne faut-il pas stopper la course au gigantisme et ajuster le périmètre des EPCI aux « les territoires vécus » ? Ne faut-il pas réviser les modes de représentation et redonner à la ville-centre une place plus conforme à ses fonctions dans le territoire ? Enfin, alors qu'on s'achemine vers l'introduction d'une DGF territoriale, *Villes de France* mettra en débat cette question - souvent absente et pourtant essentielle : l'EPCI est-il la supracommune de demain ?

Considérant pour sa part que la réforme de l'intercommunalité n'est en fait pas aboutie et qu'elle ne dit pas tout de ses intentions de long terme, Villes de France rendra public à cette occasion son manifeste intitulé «Intercommunalités : réformons la réforme ! ».

Comme tous les Rendez-vous de l'intelligence locale, cette nouvelle rencontre est destinée à un large public : élus communaux et intercommunaux, de représentants de l'administration centrale et responsables territoriaux. *S'inscrire en ligne* *Télécharger le programme*

RÉFORME TERRITORIALE

Les députés adoptent en 1ère lecture le projet de loi NOTRe

L'Assemblée nationale a adopté ce mardi 10 mars le projet de loi portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe) (306 voix pour, 238 contre et 11 abstentions).

Après l'examen au Sénat (adopté en 1ère lecture le 27 janvier 2015 par les sénateurs), les députés sont largement revenus sur ce *texte composé de 40 articles*. Malgré la procédure accélérée, une 2ème lecture est prévue au Sénat.

Ondes urbaines revient sur les principaux changements du texte.

Régions

Un amendement important a été voté par les députés qui renforce le pouvoir règlementaire des régions, davantage que ne le prévoyait la disposition prévue en la matière par le Gouvernement : *« Sous réserve du pouvoir réglementaire du Premier ministre prévu à l'article 21 de la Constitution, la région est compétente pour adopter les mesures d'application des lois concernant l'exercice de ses compétences en cas de non-renvoi au pouvoir réglementaire de l'État ou en complément de celui-ci.* » En outre, «

À défaut de réponse dans un délai de douze mois, le silence de l'État vaut acceptation. En cas de refus de ces propositions, le Premier ministre notifie aux régions concernées les motifs de ce refus dans un délai de six mois à compter de la réception de la demande de modification ou d'adaptation. »

Haut conseil des territoires

Les députés ont réintroduit la création d'un Haut Comité des Territoires que le Sénat avait supprimé de la loi MAPTAM. Ce comité, présidé par le Premier Ministre devrait permettre selon les députés de renforcer le dialogue entre l'exécutif et les pouvoirs locaux. Il aurait vocation à :

- être consulté sur la politique du Gouvernement à l'égard des collectivités territoriales et sur la programmation pluriannuelle des finances publiques » ;

- faire toutes propositions de réforme intéressant l'exercice des politiques publiques conduites par les collectivités territoriales ou auxquelles celles-ci concourent ;

- apporter au Gouvernement son expertise sur les questions liées à l'exercice par les collectivités territoriales de leurs compétences ;

- débattre, à la demande du Premier ministre, sur tout projet de loi relatif à l'organisation et aux compétences des collectivités territoriales ;

- être consulté sur tout projet de texte réglementaire ou toute proposition d'acte législatif de l'Union européenne intéressant les collectivités territoriales ;

- il serait associé aux travaux d'évaluation des politiques publiques intéressant les compétences décentralisées décidés par le Gouvernement ;

- il pourrait demander au Premier ministre de saisir la Cour des comptes, en application de l'article L. 132-5-1 du code des juridictions financières, aux fins d'enquête sur des services ou des organismes locaux ou aux fins d'évaluation ;

- Il serait composé de 9 présidents de Conseil Régional (désignés par l'ARF), 9 présidents de Conseil départemental (désignés par l'ADF), 9 maires et 9 présidents d'EPCI, « dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat ».

Compétences des départements

• Les départements devraient demeurer compétents pour l'entretien des 380.000 km de routes et des agents des parcs et ateliers qui travaillent sur ce réseau.
• Les députés ont confirmé en séance que le département ne pourra plus apporter d'aides aux entreprises, puisque cette compétence sera réservée aux régions et éventuellement aux communes et intercommunalités (si celles-ci bénéficient d'une convention signée avec la région).
• comme les autres collectivités, les départements pourront participer au service public de l'emploi.
• Les députés ont aussi réaffirmé la compétence des départements en matière de tourisme en affirmant que « la région, les départements et collectivités territoriales à statut particulier situés sur son territoire élaborent et adoptent conjointement un schéma de développement touristique ».
• les transports scolaires sont transférés à la région qui peut déléguer la compétence (entre autre aux départements).

Taille des intercommunalités : 20 000 habitants, mais :

Les députés ont introduit de très nombreuses dérogations à la taille minimale de 20 000 habitants pour les intercommunalités. Plusieurs situations sont possibles :

- En montagne, dans les îles et dans les «*espaces de faible densité* » (moins de 30,7 habitants par km²), le seuil minimal est fixé à 5 000 habitants.
- Dans les territoires *« ayant une densité démographique inférieure à 51,3 habitants par km² au sein des départements ayant une densité démographique inférieure à 102,6 habitants par km² », le seuil minimal sera pondéré* en fonction de la densité démographique départementale.
- *Un amendement de période de repos en fonction de la densité démographique pour les intercommunalités* dont la population issues d'une fusion intervenue entre le 1er janvier 2012 et la future promulgation de la loi, puissent aussi bénéficier d'une dérogation à ce seuil minimal de 20 000 habitants.

Avec ces nouvelles règles, 43% des communautés seraient concernées par une modification de leur périmètre, contre 70% prévues initialement.

Suppression des syndicats : les députés ont approuvé la suppression obligatoire des syndicats intercommunaux qui interviennent exclusivement sur le périmètre d'une intercommunalité.

Compétences eau, assainissement et déchets

Par amendement du gouvernement (c'est-à-dire sans discussion en commission), et mis en place un transfert obligatoire aux intercommunalités des compétences eau, assainissement et déchets en juin 2017.

Election au suffrage universel direct des conseillers communautaires

Les députés ont souhaité la généralisation de l'élection au suffrage universel direct à l'ensemble des intercommunalités.

Le principe d'une élection au suffrage universel direct pour les métropoles (déjà prévu par la loi Maptam), les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les communautés de communes est donc pour l'instant acté. Une nouvelle loi devra préciser les modalités de cette élection avant le 1er janvier 2017.

ECONOMIE

La loi sur les communes nouvelles est adoptée

Adopté le 11 février 2015 par l'Assemblée nationale après réunion d'une commission mixte paritaire, le texte a enfin été adopté par le Sénat, le 4 mars dernier.

Cette loi améliore le dispositif de la commune nouvelle, instauré par la loi de réforme des collectivités territoriales, du 16 décembre 2010. Aux termes de cette loi, la commune nouvelle est une nouvelle modalité de la fusion de communes. Elle peut être créée en lieu et place de plusieurs anciennes communes si la proposition fait consensus au sein des conseils municipaux concernés ou au terme d'un **référendum** local. Néanmoins, seules 13 communes nouvelles ont été créées en quatre ans. Voilà pourquoi le mode de création et les modalités de fonctionnement de la commune nouvelle méritaient d'être revisités.

Afin d'encourager la création de communes nouvelles, la proposition de loi

- donne plus de place aux conseillers municipaux des anciennes communes : « *pendant la période transitoire allant de la mise en place de la nouvelle **collectivité territoriale** au renouvellement de son conseil municipal, tous les élus municipaux composeront le conseil municipal transitoire* ».
- Le texte instaure des communes déléguées, correspondant aux anciennes communes
- les spécificités de chaque commune sont davantage prises en compte dans les documents d'urbanisme : reconnaissance des spécificités des anciennes communes dans le projet d'aménagement et de **développement durable**.
- un pacte financier garantit pendant trois ans le niveau des dotations de l'Etat aux communes qui fusionneront dès cette année ou en 2016. Ce dispositif financier avantageux ne s'adresse cependant qu'aux communes nouvelles de moins de 10 000 habitants. Réuni en conseil d'administration le 10 mars 2015, les élus de Villes de France ont indiqué leur souhait de voir ce système financier élargi à l'ensemble des communes membres de la commune nouvelle, sans introduction d'un seuil démographique arbitraire.
- en outre, conformément à une demande du Sénat, la loi littoral s'appliquant à l'une des communes fusionnant ne sera pas étendue à l'ensemble du périmètre de la commune nouvelle.

ECONOMIE

Concours photo : La Cathédrale "objet" urbain ?

POLITIQUE DE LA VILLE

La réforme du logement social en première ligne

Deux mois après les attentats de janvier dernier, le comité interministériel sur l'égalité et la citoyenneté, qui s'est tenu le à Matignon le 6 mars 2015, a débouché sur plusieurs annonces du Premier ministre sur quatre grands thèmes : la politique de citoyenneté, la politique de peuplement, l'éducation et l'activité économique. Les conclusions reprennent de nombreuses déclarations et annonces réalisées ces derniers mois. Toutefois, en manière d'habitat et de logement social, on retiendra des décisions importantes renforçant le rôle du Préfet ou cherchant à faciliter la mixité sociale dans le parc de logement. Un délégué interministériel, Thierry Repentin, est nommé pour coordonner l'ensemble du processus en matière d'habitat.

Rôle des Préfets pour la construction

Le Premier ministre a annoncé que les préfets seront saisis dans les départements, pour faire construire des logements sociaux dans les communes qui ne respectent pas leurs obligations SRU. Ils disposeront de pouvoirs pour délivrer des permis de construire dans les 216 communes identifiées comme ne respectant pas le quota minimum légal. Il a aussi annoncé la volonté de revoir la politique des loyers, et la gestion du parc social, souvent éparpillée entre différents opérateurs. Des propositions sont attendues avant le mois de juin.

Mixité sociale et relogement

Dans le même temps, la construction de logements sociaux sera limitée dans les quelque 1 500 quartiers prioritaires

de la politique de la ville, dès que le taux de logement social dépassera 50 %. Parallèlement, les bénéficiaires les plus pauvres du droit au logement opposable (DALO) ne seront plus relogés dans ces quartiers modestes. Il a aussi été convenu que les logements sociaux détruits doivent être reconstruits en dehors des quartiers sensibles. Dans le cadre du nouveau programme national de renouvellement urbain, l'offre de logements sociauxdémolis sera reconstituée en priorité en dehors des quartiers prioritaires politique de la ville. Le logement intermédiaire et l'accession à la propriété seront favorisés dans ces quartiers.

Intercommunalités et attribution de logements sociaux

Il doit être redéfini prochainement de nouvelles politiques d'attribution, voire dans certains cas attribuer les logements sociaux, au niveau intercommunal, pour bénéficier d'une offre disponible plus importante et combattre la " ghettoïsation " (en particulier pour les ménages concernés par un relogement ANRU). Il est convenu de mutualiser au niveau intercommunal l'offre disponible de logements entre les différents financeurs publics qui disposent de droits d'attribution sur les logements vacants (État, communes, intercommunalités et bailleurs sociaux). Il est enfin prévu de reclasser les immeubles au niveau intercommunal en fonction de leur occupation sociale sur la base de critères économiques objectifs. Le Gouvernement propose aussi de généraliser les systèmes de classement des demandeurs de logement selon des critères de priorité transparents définis à l'échelle intercommunale (cotation de la demande).
Pour en savoir plus, le *dossier de presse*.

AGENDA

Mercredi 18 mars - Paris
Rencontre du collectif sur l'avenir des capitales régionales avec le Préfet Jean-Luc Nevache, coordonnateur national de la réforme des services déconcentrés de l'Etat
Mercredi 25 mars - Paris
Audition de Villes de France par M. Germain et Mme Pirès-Beaune sur la réforme de la DGF
Mardi 31 mars - Paris
Réunion technique du groupe de travail sur l'avenir des capitales régionales
Mardi 7 avril - Paris
Rendez-vous de l'intelligence locale - *Intercommunalités : Réformons la réforme* !
Mercredi 8 avril - Paris
Assises Enseignement supérieur et Territoires (partenariat AVUF)
Vendredi 12 juin - Paris
Réunion Enseignement supérieur
Jeudi 1er et vendredi 2 octobre - Bourg-en-Bresse
Congrès de Villes de France

Edité par Villes de France
94 rue de Sèvres - 75007 Paris
Tél. : 01 45 44 99 61
http://www.villesdefrance.fr
© O.U. © Fotolia

Directeur de la publication
Gil Avérous
Directeur délégué
Jean-François Debat

Rédacteur en chef
Guillaume Ségala
Rédaction
Armand Pinoteau, Margaux Beau, Arthur Urban, Anaëlle Chouillard
Secrétariat
Anissa Ghaidi