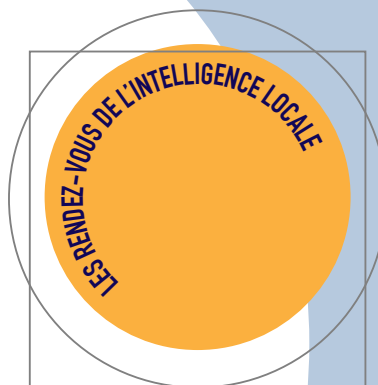


INTERCOMMUNALITÉS
Réformons
la réforme !

MARDI 7 AVRIL 2015

LE MANIFESTE





INTERCOMMUNALITÉS

Réformons la réforme !

LE MANIFESTE

Evolution de l'intercommunalité : vers un changement de nature ?

Depuis les lois de 1992 puis de 1999, les EPCI devaient correspondre à des « territoires de projet » et l'intercommunalité devait répondre à un objectif « d'efficience » mais aussi de solidarité de l'action locale. L'objectif était d'offrir une nouvelle échelle de coopération aux communes et de les inciter à mettre en commun leurs équipements et leurs moyens.

Les réformes successives ont progressivement modifié le contexte dans lequel l'intercommunalité se développe, voire modifié ses objectifs. Tout d'abord, la suppression de la taxe professionnelle, principal outil d'intégration fiscale destiné à permettre le développement de politiques et de projets communs, a supprimé un élément important et intégrateur des EPCI. Ensuite, l'objectif de la baisse de la dépense locale s'est progressivement substitué à un objectif d'économies d'échelle, l'optique de mise en cohérence et de meilleure efficacité des services se réduisant. Une logique comptable semble s'imposer.

Parallèlement, les compétences des EPCI ont été progressivement renforcées par les lois successives - au détriment de celles des communes - et sont allées bien au-delà de simples mutualisations d'équipements, la vision de l'intercommunalité par l'Etat restant celle des lois de 1992, 1999 et postérieures, fortement intégratrice. N'y a-t-il pas là un paradoxe ?

Enfin, la carte des intercommunalités elle-même est devenue plus « contrainte ». Les lois de 2010, puis la loi NOTRe en cours de discussion, poussent à l'accroissement de la taille des intercommunalités. Certes, formellement, ce processus reste incitatif et libre, mais chacun sait que, si la carte intercommunale peut désormais être considérée comme « achevée » - au sens où toute commune est désormais rattachée à un EPCI, cela n'empêche pas une nouvelle pression au regroupement d'EPCI jugés encore trop petits.

Alors que les communes sont invitées à mutualiser leur personnel, des projets plus intégrateurs et une nouvelle modification de la carte intercommunale sont envisagés dans le cadre du débat sur la loi NOTRe. Des projets qui bouleverseraient complètement la conception actuelle de la coopération intercommunale sont régulièrement portés publiquement, voire adoptés sur le principe dans des projets loi : l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct sur une circonscription unique, le transfert de la clause générale de compétence aux EPCI et la généralisation de la DGF territoriale font partie de ces sujets. Si elles étaient adoptées, il est clair que l'on irait vers la « supra-communalité », et indirectement, vers

la suppression de la commune, selon des modalités encore inconnues et surtout non débattues.

Or, si les villes se sont adaptées à l'évolution de la logique et ont été, au-delà des clivages politiques, motrices dans la création des agglomérations, elles s'interrogent sur les futures étapes de la réforme. D'une part, il leur paraît prématuré de faire évoluer le système actuel, alors même que les périmètres et les modes de gouvernance ne sont pas encore stabilisés. D'autre part, il leur paraît nécessaire de bien penser un éventuel futur système et qu'il soit largement et clairement débattu, avant d'être le cas échéant adopté : quelles doivent être les missions à terme des EPCI et quelles sont celles qui devraient rester municipales ? Avec quelles ressources ? L'élargissement des périmètres est-il compatible avec le maintien d'un objectif d'intégration fort, qui marque encore les statuts des communautés d'agglomération - qui concernent au premier chef les villes de France ?

Par ailleurs, le système actuel d'organisation des EPCI mérite d'être amélioré : les outils de mutualisation sont souvent trop complexes et techniques, mais surtout trop rigides ; l'extension des périmètres pose parfois des problèmes politiques importants et la gouvernance d'ensembles plus importants doit être revue : comment accepter, par exemple, que les villes centres puissent être pour des raisons politiques exclues des bureaux communautaires dans certains cas ? Des cas d'alliance de communes rurales contre la ville-centre, la méfiance des villes vis-à-vis des métropoles, la création d'EPCI « défensifs » et la difficulté à mutualiser les charges - y compris fiscales - entre l'ensemble des communes, sont autant de défis à relever, avant d'aller plus loin. Plus fondamentalement, la ville-centre est souvent la commune qui offre le plus de services aux populations sur le territoire de l'EPCI et celle qui, dans le même temps, contribue le plus à leur financement. La question des charges de centralité reste à régler et il ne serait pas acceptable que la réforme, annoncée, de la DGF, fasse écho à des revendications déplacées de DGF unique par habitant qui nieraient ou réduiraient la prise en compte de ces charges.

Deux indicateurs, extraits de l'observatoire de l'intercommunalité de Villes de France (Edition 2015) permettent d'illustrer ce double déséquilibre :

- d'une part, l'effort fiscal recensé dans les villes centres demeure beaucoup plus important que dans les autres communes membres de l'EPCI ;
l'effort fiscal, qui est l'indicateur le plus juste

d'évaluation de la pression fiscale réellement supportée par les habitants, est de 1,41 dans les villes centres, contre 1,15 dans les communes associées au sein des EPCI, alors même que la capacité contributive des habitants des communes périphériques est globalement plus élevée que celle des habitants de la ville-centre. (Les revenus moyens par habitant sont de 12 000 € dans les villes centre contre 12 879 € dans les communes périphériques). Cet écart de capacité fiscale des taux d'imposition ménages entre les villes centre et les communes associées se vérifie en matière de Taxe d'Habitation et de Taxe Foncière Bâtie (28,4% pour la TH et 27,22% pour la TFB dans la ville centre, contre 23,89% et 21,80% respectivement dans les communes périphériques). En outre, le niveau des bases d'imposition par habitant, plus élevé dans les villes centres, amplifie le poids du prélèvement fiscal global subi dans celles-ci, au regard des capacités contributives de leurs habitants.

Certes, ces chiffres globaux sont à nuancer et dans certaines régions, encore faudrait-il intégrer les charges globales (charges de logement et de déplacement) supportées par les habitants des villes périphériques, qui peuvent modifier l'analyse.

- d'autre part, les charges sont inégalement distribuées entre les communes de l'EPCI - les villes-centres assumant l'essentiel des charges de fonctionnement et de personnel pour l'ensemble du territoire. De fait, **les dépenses de personnel sont moins intercommunales que ne le sont les dépenses globales de fonctionnement**. Aussi, les villes centre assument environ 39,6% des dépenses de fonctionnement des territoires (contre 26,6% assumées par leurs EPCI) et 46% des dépenses de personnel (contre 16,6% par l'EPCI). Or, les EPCI disposent toutefois du tiers des marges de manœuvre dégagées par la section de fonctionnement, et ce avant comme après financement de l'annuité de dette.

Gouvernance des EPCI et mutualisations : à chacun selon sa configuration locale ?

Les réformes récentes et les dernières élections ont fait apparaître des modalités d'organisation entre ville-centre et EPCI assez variables d'un territoire à l'autre, ce qui explique le regard nuancé que porte Villes de France sur les réformes actuelles de l'intercommunalité, et justifie d'adapter le rythme d'évolution aux configurations locales.

On distingue globalement trois configurations qui influent très directement sur l'efficacité du pilotage, la cohérence d'ensemble de l'EPCI et la capacité des communes à mutualiser charges, ressources et personnel.

Lorsque le maire est aussi président de l'EPCI, le partage des ressources et des charges entre la ville centre et l'EPCI est facilité, de même que la mutualisation des personnels, grâce à la présence d'une autorité hiérarchique unique entre la ville centre et l'EPCI.

Lorsque le maire a « délégué » la présidence de l'EPCI à l'un de ses adjoints, le dialogue entre la ville centre est facilité, même si le personnel mutualisé est ainsi soumis à une autorité hiérarchique bicéphale.

Enfin, lorsque le maire de la ville centre n'est pas

représenté au sein du bureau communautaire, le dialogue est complexe et les mutualisations de personnel, de ressources et de charges sont lourdement freinées.

Réduction des recettes des collectivités : en a-t-on bien mesuré les conséquences ?

On doit ajouter qu'à l'échelle globale, les villes centres qui subissent une forte pression sur leurs charges sortiront davantage pénalisées que les autres par la réduction drastique des dotations aux collectivités. En effet, l'État vient d'inscrire l'évolution de ses concours financiers dans une perspective d'évolution négative (cf. loi de programmation des finances publiques de 2014 à 2019), au titre de l'effort des collectivités locales au redressement des finances publiques. Dans les villes dont la population est stable, la DGF s'inscrit souvent en baisse depuis quelques années, contrairement à celle des communes périphériques qui bénéficient globalement davantage de l'accroissement démographique.

Certes, les élus locaux ne contestent pas la nécessité de réduire globalement le niveau de la dépense publique, et de faire des efforts de gestion au niveau local (suivi plus rigoureux de la dette, meilleure mise à jour de l'inventaire de l'état de l'actif, mutualisation engagée des services supports entre villes-centre et communautés, etc.). Cependant, ils s'interrogent sur la justesse de la contribution demandée au secteur public local, et sur sa répartition entre les collectivités. En outre, il s'agit d'une réduction en valeur pour les collectivités locales, alors que les « efforts » des organismes de sécurité sociale et de certaines dépenses de l'État ne subissent qu'un ralentissement dans la trajectoire de hausse du niveau de dépenses publiques.

Villes de France se doit donc d'alerter sur la brutalité de cette baisse des dotations et ses conséquences sur l'économie locale. Une telle baisse risque d'empêcher les communes et parfois les EPCI pourtant moins impactés directement du fait de la part plus faible de charges de personnel dans leurs dépenses, d'assurer leur rôle d'investisseur, en soutenant l'emploi local et la croissance nationale. Rappelons que tous les investissements ne sont pas de nature à accroître les dépenses de fonctionnement. Certains investissements dans les technologies innovantes permettent au contraire de réaliser des économies. Les investissements en matière d'isolation thermique des bâtiments (écoles, gymnases) réduisent par exemple les consommations d'énergie de 50 à 60 %, et permettent d'envisager des baisses de dépenses à long terme.

En pesant sur les communes les plus contributrices au financement des services publics locaux, la baisse des dotations menace le niveau de services offerts aux citoyens. L'ouverture d'une négociation au plus haut niveau de l'Etat sur le rythme de repli des dotations est devenue urgente.

Dans ce contexte, le débat que vient de lancer le Gouvernement sur la révision des règles de la DGF et de la péréquation ne pourra valablement être étudié sans une négociation globale, préalable, sur l'évolution des finances locales.



INTERCOMMUNALITÉS

Réformons la réforme !

LES PROPOSITIONS DE VILLES DE FRANCE

Afin de soutenir les Villes et agglomérations dans l'exercice de leurs missions, et de participer à l'amélioration de la gestion locale recherchée par tous, Villes de France veut formuler quelques propositions d'amélioration des dispositifs actuels.

Former des EPCI aux périmètres cohérents et stables, pour faciliter l'exercice de leurs compétences

- Définir des périmètres de coopération intercommunale comprenant toutes les communes et EPCI situés à l'intérieur de l'aire d'attraction de la ville-centre dans l'agglomération centrale (qu'ils soient périurbains ou ruraux).
- Demander à l'Etat de clarifier ses intentions en matière de regroupements : quels objectifs, à quelle échéance ? Poursuit-il officiellement l'objectif chiffré de « 1 000 EPCI d'ici 2016 » ? Abandonner le principe du chiffrage et préférer une approche locale s'appuyant sur l'équilibre territorial.
- S'assurer de la viabilité des nouveaux EPCI (en termes financiers, de gouvernance et de proximité de l'offre de services).
- Donner de la souplesse dans le processus d'unification des compétences avec les EPCI nouvellement intégrés pour favoriser les regroupements.

Repenser les relations entre EPCI / ville-centre, pour en faciliter le pilotage

- Permettre au maire de la ville-centre de siéger de droit avec voix délibérative au bureau communautaire
- Octroyer l'intérêt financier à fusionner au sein d'une commune nouvelle à l'ensemble des communes membres, et non aux seules communes de moins de 10 000 habitants.

- Favoriser non seulement la mutualisation des services fonctionnels entre les villes et leurs EPCI, mais également le partage de leurs coûts entre toutes les communes membres (instruction des autorisations d'urbanisme pour le compte des communes rurales au 1^{er} juillet 2015 par exemple).
- Conférer de droit le statut de « communauté d'agglomération » aux EPCI de plus de 30 000 habitants ayant une ville centre de plus de 15 000 habitants.

Repenser le financement et la gestion des ressources au sein des EPCI

- Dissocier la baisse des dotations de la nécessité de renforcer la péréquation en prenant mieux en compte les ressources et les charges - y compris fiscales - des collectivités, entre niveaux de collectivités, et au sein même de chaque catégorie.
- Sortir de la péréquation les EPCI dont les communes pratiquent des taux fiscaux inférieurs à la moyenne nationale.
- Sauvegarder le périmètre de redistribution de la péréquation, grâce à la DSU, en renforçant le poids du revenu par ménage dans les différentes communes et en tenant compte de l'inégale pression fiscale.
- Conserver une prépondérance nationale/verticale en matière de péréquation, les disparités de richesse entre l'Ile-de-France et les autres régions étant amplifiées par la réforme de l'impôt économique.
- Assouplir les modalités de répartition internes du FPIC au niveau intercommunal, qui est un dispositif positif dans le processus de correction des inégalités financières entre territoires.
- Revisiter l'actuel coefficient d'intégration fiscale pour lui donner une surface plus large, qui ne se limite pas aux seules ressources.
- Conditionner l'adoption de la DGF territoriale et ses modalités de répartition à un accord de l'assemblée délibérante de l'EPCI (à la majorité qualifiée de communes membres), incluant nécessairement l'approbation de la ville-centre afin de garantir que les charges de centralité soient correctement prises en compte.
- Créer une dotation temporaire d'investissement qui viendrait financer exclusivement des projets d'investissement ayant comme conséquence une diminution des dépenses de fonctionnement des collectivités (rénovation énergétique du bâti par exemple).

600

villes françaises

300

intercommunalités

32

millions d'habitants



Pour l'avenir **des villes** et des **intercommunalités**

Depuis le 19 juin 2014, **Villes de France** réunit les élus de la Fédération des Villes Moyennes (FVM), forte de 25 ans d'action. Notre vocation renouvelée : accompagner, valoriser et défendre le rôle incontournable des villes et agglomérations de taille inframétropolitaine qui structurent l'armature urbaine du pays, au service de près de la moitié de la population française.

Le tournant pris par **Villes de France** accompagne celui de la nouvelle carte territoriale en débat, alors que les politiques publiques ont mis l'accent jusqu'à présent sur les métropoles, les régions et les territoires ruraux.

Plus que la taille, c'est la fonction urbaine dans toutes ses dimensions qui fait des agglomérations infra-métropolitaines que nous représentons un ensemble cohérent, partageant les mêmes enjeux de développement.

Ces villes et intercommunalités forment des bassins de vie reconnus pour leur qualité de vie et leur dynamisme ne demande qu'à être stimulé !

Nous entendons défendre et valoriser ces pôles d'équilibre régionaux entre les métropoles et l'espace rural et les conforter comme échelon de proximité pertinent et déterminant pour harmoniser l'aménagement du territoire national.

Dans cette perspective, notre association porte cette identité urbaine en marche, accompagne ses adhérents et défend leurs intérêts spécifiques sur tous les sujets en débat : finances, économie et attractivité locales, innovation et enseignement, services publics de santé et d'éducation, développement durable des aires urbaines...

Villes de France

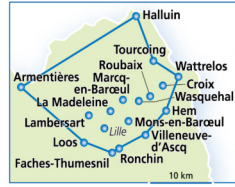
Les villes composant les EPCI*

* EPCI : établissement public de coopération intercommunale

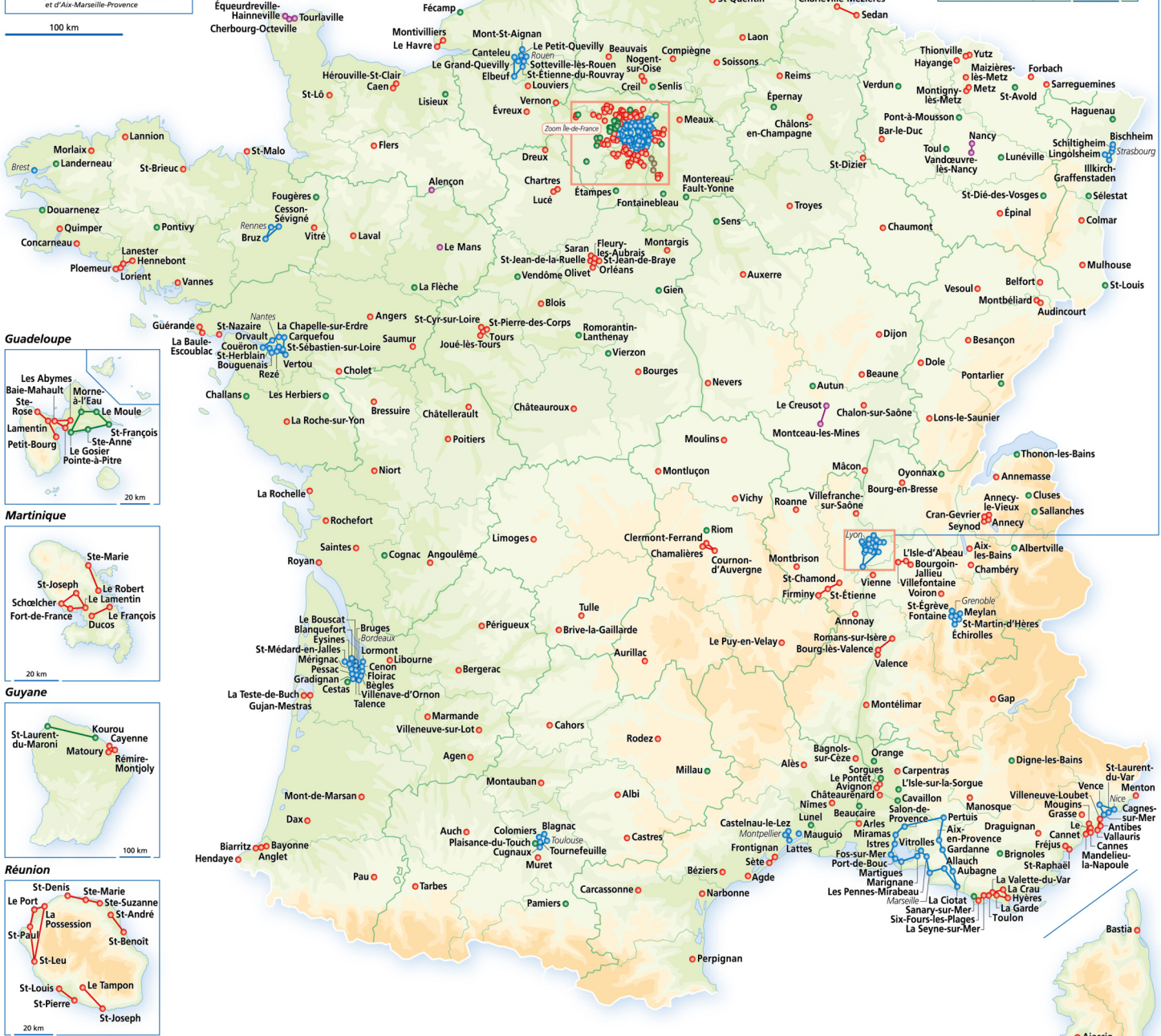
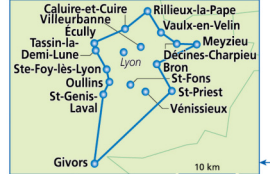
- Communauté d'agglomération
 - Communauté de communes
 - Communauté urbaine
 - Syndicat d'agglomération nouvelle
 - Métropole (1)
- Limite de région
— Limite de département
- (1) Situation au 1^{er} janvier 2016 pour les métropoles du Grand Paris et d'Aix-Marseille-Provence

100 km

Métropole européenne de Lille



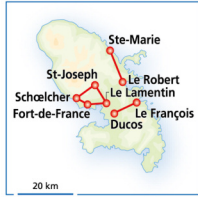
Métropole de Lyon (Grand Lyon)



Guadeloupe



Martinique



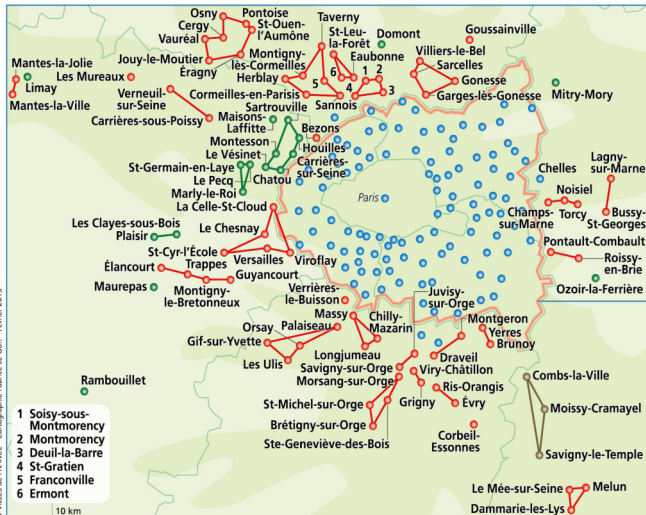
Guyane



Réunion



Île-de-France



Métropole du Grand Paris





94 rue de Sèvres
75007 Paris - France
Tél. : +33 1 45 44 99 61
Fax : +33 1 45 44 24 50

courriel : contact@villesdefrance.fr

www.villesdefrance.fr