

Projet de loi relatif à la réforme des collectivités territoriales

Première lecture au Sénat

COMMUNIQUE

L'ADGCF en avril 2009, s'est félicitée de l'importance accordée à la question intercommunale dans le rapport remis par Monsieur Édouard BALLADUR au Chef de l'État.

Cet intérêt sur le sujet de l'intercommunalité traduit bien qu'à l'aube du 21^{ème} siècle, il est désormais urgent de reconnaître le bassin de vie comme cellule de base de notre organisation institutionnelle, tout comme le 19^{ème} siècle a vu émerger la notion de commune.

Ancrée dans l'histoire de notre pays, l'intercommunalité a dû composer avec l'institution historique qu'est la commune. Fruit d'un compromis permanent et d'une maturation progressive, l'intercommunalité sanctuarise le bassin de vie et il appartient désormais de donner aux communautés les moyens et les prérogatives nécessaires pour mettre en œuvre leurs projets de territoire.

Aujourd'hui, le projet de loi de réforme des collectivités territoriales examiné en 1^{ère} lecture par le Sénat offre une avancée concrète concernant l'intercommunalité. Pour autant, l'ADGCF considère, avant l'examen du projet de loi par l'Assemblée Nationale, que ce texte pourrait comporter d'autres dispositions nécessaires au rayonnement de l'intercommunalité et à l'efficacité des politiques publiques territoriales.

1 - Ce qui peut être considéré comme une avancée

Le projet de loi issu de la 1^{ère} lecture au Sénat permet de noter des avancées notables au niveau de l'intercommunalité :

→ L'élection directe des conseillers communautaires

Le mode de scrutin s'inspire du modèle PLM. Les candidats seront fléchés et cela permettra une **représentation des oppositions** municipales et favorisera la **parité**. Il s'agit d'une avancée notoire.

Par ailleurs, les règles de répartition des sièges au conseil communautaire favorisent un accord local (ce qui est une bonne chose car cela permet de prendre en compte les spécificités du territoire) et en cas de non accord l'application de la loi permettra une meilleure représentation au regard du poids démographique de chaque commune.

La limitation de la taille de l'Exécutif communautaire est un gage de crédibilité aux yeux de l'opinion publique.

→ *L'achèvement et la rationalisation de la carte intercommunale*

Le projet de loi prévoit l'achèvement de la carte intercommunale au 1^{er} janvier 2014. L'élaboration obligatoire de Schémas Départementaux de la Coopération Intercommunale (SDCI) dans le cadre d'une Commission Départementale de Coopération Intercommunale (CDCI) renouvelée sous l'égide du représentant de l'État constitue un point positif dans la nécessaire finalisation et rationalisation de la carte intercommunale basée sur de véritables bassins de vie. Pour autant, l'ADGCF estime que la finalisation de la carte intercommunale devrait avoir lieu **au 1^{er} janvier 2013**.

On peut néanmoins légitimement se demander si cette cohérence ne devrait pas être recherchée au niveau régional pour donner sens aux couples Communes/Intercommunalité et Département/Région et à la conférence des Exécutifs organisée par le Conseil Régional.

Par ailleurs concernant l'Ile de France, l'ADGCF a manifesté son inquiétude face à l'amendement adopté par le Sénat visant à exclure le territoire de la 1^{ère} couronne des procédures de généralisation de l'intercommunalité prévue pour le reste de la France. Elle réaffirme son opposition à toute procédure d'exception pour l'Ile de France et son souhait que la carte de l'intercommunalité y soit finalisée et appliquée selon le même calendrier que pour les autres régions. Ce travail d'achèvement et de rationalisation de l'intercommunalité en Ile de France doit viser la constitution de communautés d'agglomération, voire de communautés urbaines, fondées sur des bassins de vie et de développement pertinents dans la logique d'un « Grand Paris » multipolaire.

→ *les communes nouvelles*

L'ADGCF se félicite que cette notion de communes nouvelles soit avant tout un dispositif visant à favoriser la fusion de certaines communes contigües et non l'aboutissement d'une nouvelle forme d'intercommunalité qui pourrait être assimilée à de la supracommunalité.

L'ADGCF est persuadée que ce processus est nécessaire pour réduire les disparités des communes et diminuer leur nombre au sein des intercommunalités. Pour une intercommunalité forte, il est nécessaire d'avoir des communes fortes et significatives.

→ *la mutualisation*

Le projet de loi prévoit la création d'un cadre juridique propre à **l'administration locale unique**.

L'ADGCF ne peut que souscrire à cette volonté d'agréger à la Communauté des services communs permettant à toutes les communes du territoire de bénéficier de services structurés aux compétences variées et leur garantissant une continuité dans la gestion administrative des communes.

L'ADGCF souhaite être associée à la définition de ce cadre juridique, qui devra tenir compte de la réglementation européenne. Ce cadre doit apporter la souplesse nécessaire pour tenir compte de situations territoriales très diverses.

L'ADGCF estime que l'intercommunalité doit être un acteur majeur et dynamique dans le processus inévitable de la mutualisation.

→ les pôles métropolitains

L'ADGCF souligne l'intérêt de disposer de cet outil de coopération **intercommunautaire** pour envisager des actions communes en matière de développement économique, d'aménagement du territoire ou encore de **transport**, comme le permet d'ores et déjà la création de syndicats mixtes. L'ADGCF propose que les pôles métropolitains puissent –sur option- être des AOT, ce qui leur permettrait de ce fait de lever le VT en lieu et place des communautés membres.

II – Ce qui fait débat

A l'issue de la 1^{ère} lecture au Sénat de nombreux points méritent d'être précisés ou modifiés. Pour n'évoquer que les principaux points :

→ Les métropoles

Lors de la publication du rapport Balladur, l'ADGCF dans son communiqué écrivait :

« Ces collectivités à statut particulier, fortement intégrées et exerçant les compétences sociales dévolues au Département, sont certainement nécessaires pour que ces entités puissent jouer un rôle de premier plan au niveau européen.

Même rejointes sur la base du volontariat par quelques autres métropoles, on constate de par leur répartition sur le territoire, la traduction de l'échec des politiques d'aménagement de l'espace. La création des métropoles représente l'acceptation du fait métropolitain (et non urbain) comme le fondement de la cohérence d'aménagement, ce qui est une profonde erreur !

L'urbanisation métropolitaine représente un coût environnemental, économique et humain bien supérieur à une vision de l'aménagement en pôle d'équilibre (ou multipolaire) qui a fait le succès des communautés d'agglomération. Il serait, historiquement dommageable que cette révolution silencieuse que représente l'intercommunalité, se résume au fait métropolitain ».

Aujourd'hui la métropole devient de fait une communauté urbaine possible à partir de 450 000 habitants. C'est finalement une formule supplémentaire dans la panoplie « communauté » qui ne peut être que porteuse de complexification et de confusion.

→ Qualification juridique

Le projet de loi propose de distinguer les EPCI (syndicat, communauté, San) et les groupements de collectivités (syndicat mixte, entente...). L'ADGCF souhaiterait que l'ensemble des communautés soient regroupées sous l'expression « **communauté territoriale** » avec un corpus unique de compétences et un régime fiscal unique et que le terme EPCI soit réservé aux autres formes de coopération.

→ Intérêt communautaire

L'ADGCF regrette que soit établie une distinction au sein des communautés pour définir « *l'intérêt communautaire* » ! L'ADGCF souhaite, au regard de la légitimité accrue des conseillers communautaires au travers du scrutin fléché, que l'intérêt communautaire soit défini à **la majorité des 2/3 du conseil communautaire pour l'ensemble des communautés.**

→ Syndicats

Le souhait de réduire le nombre de SIVU, SIVOM et syndicat mixte est salubre. Permettre aux communautés de gérer, au travers de budgets annexes, l'activité d'un syndicat infracommunautaire et autoriser la communauté à percevoir des participations budgétaires des communes concernées est la mesure la plus efficace pour réduire le nombre de syndicats.

→ Compétences

Même si la question des compétences est renvoyée à une loi ultérieure, l'ADGCF regrette que le projet de loi n'ait pas conservé le principe du transfert de la compétence urbanisme mentionné dans l'avant projet de loi.

Conformément au Grenelle de l'Environnement, l'ADGCF demande que le transfert des Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) soit réintroduit dans le projet de loi, **de façon obligatoire** pour les communautés de plus de 30 000 habitants et de façon optionnelle pour les autres.

En effet, l'élaboration d'un ou plusieurs PLU à l'échelle du territoire par une communauté n'est que la traduction spatiale du projet de territoire porté par l'intercommunalité. Il en va de la cohérence de l'aménagement, de l'habitat, du développement économique et des déplacements, compétences fondatrices des communautés.

→ DGF territoriale

L'ADGCF regrette que l'instauration d'une DGF territoriale soit soumise à la condition de l'accord chaque conseil municipal.

La DGF territoriale est un outil efficace de solidarité territoriale, son instauration devrait être le fruit d'une majorité qualifiée (la moitié des communes représentant les 2/3 de la population ou l'inverse) et la DGF territoriale devrait dans ce cas être bonifiée et garantie au regard du maintien du système actuel.

→ *Attribution de compensation*

La réforme de la taxe professionnelle va conduire les communautés à dépendre plus fortement des dotations de l'État. Compte-tenu de leur évolution, le projet de loi devrait ouvrir la possibilité pour les communautés de revoir à tout moment le montant des attributions de compensation et pas uniquement au moment du transfert de compétence ou de baisse du produit fiscal.

Pour conclure, l'ADGCF estime que la 1^{ère} lecture du projet de loi de réforme des collectivités locales par le Sénat, apporte quelques évolutions positives pour l'intercommunalité mais que le chemin à parcourir en terme de contenu et de reconnaissance reste significatif.

26 février 2010

Contact :

Association des **D**irecteurs **G**énéraux des **C**ommunautés de
France – 191 rue Saint Honoré, 75001 PARIS

Site : adgcf.fr en cours de construction

Président : Pascal FORTOUL

pascal.fortoul@paysvoironnais.com – portable : 06 82 81 23 60

Président délégué : Jean-Paul VOGEL

jean-paul.vogel@grandbesancon.fr – portable : 06 72 83 86 80