



Pour les DG d'intercommunalité, si le souhait est d'encourager la mutualisation, cela doit se faire selon des principes simples. La question a été posée, notamment dans le cadre de rapports et de propositions de loi de l'institution, d'un coefficient d'intégration fonctionnelle pour la répartition de la DGF intercommunale. La création d'un nouvel indicateur serait particulièrement complexe et souffrirait de contestations dès lors que sont utilisées des données relatives aux effectifs du personnel. Il ne peut donc qu'être recommandé de maintenir le coefficient d'intégration fiscale comme indicateur privilégié.

Surtout, il nous apparaît que **les résistances au processus de mutualisation sont autant à chercher du côté des communes** que des intercommunalités. Dit autrement, dans une logique de « bloc local », les sanctions ne peuvent peser uniquement sur les communautés.

C'est pourquoi la mise en place d'un système plus contraignant en terme de mutualisation pourrait agir :

- sur la **dotation forfaitaire des communes** (les baisses annoncées à hauteur de 3 % pourraient être par exemple modulées : - 1,5 % pour les bons élèves, - 4 % pour les mauvais)
- sur les mécanismes de garantie des dotations pour les communautés. Rien n'empêche en effet de **réduire le régime de garantie fixé à 95 %** par le projet de loi de finances et de le ramener à 85 % (régime applicable en 2012) ou 80 % (pour les mauvais élèves) de manière à permettre un financement plus aisé de la bonification dont bénéficieront les communautés vertueuses.

Le principe serait de rendre, au préalable, **plus engageant les schémas de mutualisation** (voire de les rendre opposables). Initialement, la balle serait donc dans le camp des élus (comme pour la définition de l'intérêt communautaire). Puis, **au bout de trois ans, un bilan du schéma serait réalisé par un organisme externe**, les chambres régionales des comptes par exemple. A l'issue de cette évaluation, le cas échéant, les dotations des communes (celles dotées de services mutualisables) et des communautés (via le régime de garantie) seraient revues à la baisse.

En parallèle, d'autres voies sont également susceptibles de faciliter les processus de mutualisation :

- rendre la **procédure de constitution d'une administration locale unique** similaire à celle d'un transfert de compétences, c'est-à-dire adoptée à la majorité qualifiée (la résistance de quelques communes entravent parfois la volonté d'une majorité d'entre elles de s'engager

dans cette démarche)

- **faciliter la mutualisation intercommunalités / établissements publics communaux et intercommunaux** (CCAS / CIAS) via une modification de l'article 51 11-1 (en tenant compte des difficultés liées à la jurisprudence européenne).

Quoi qu'il en soit et, afin d'encourager ces pratiques, il nous semble important que le Gouvernement communique davantage sur le caractère vertueux de la mutualisation en rappelant que ce n'est pas simplement un cadre destiné à faire des économies mais que ce processus apporte surtout une valeur ajoutée au bloc local.



Le volet intercommunal de l'avant projet de loi portant décentralisation et réforme de l'action publique (Version du texte datée du 27/11/2012)

- ⇒ *Pour l'ADGCF, l'avant-projet de loi portant décentralisation et réforme de l'action publique contient des avancées significatives pour la dynamique communautaire, avancées qu'il s'agit de préserver pour affirmer la réalité du fait intercommunal.*
- ⇒ *La montée en puissance des Conseils régionaux inscrit de facto les intercommunalités comme échelle privilégiée de territorialisation des politiques régionales.*
- ⇒ *C'est précisément ce point qu'il s'agit prioritairement de clarifier dans l'avant projet de loi pour l'ADGCF : quels seront les modes et dispositifs de « gouvernance » régionale des politiques territoriales ?*

LES DISPOSITIONS RELATIVES À L'INTERCOMMUNALITÉ

Indéniablement, les dispositions de l'avant-projet de loi confortent l'intercommunalité en étoffant le champ de compétences des communautés de communes, d'agglomération et urbaines.

• Les points à améliorer pour l'ADGCF / propositions :

En matière de mutualisation,

- ⇒ On constate une vraie avancée dans ce domaine puisque le transfert de personnels est désormais automatique en cas de service commun ; toutefois, pourquoi limiter l'usage des services communs aux seuls services fonctionnels ? Il serait opportun que les communautés puissent développer des plateformes de services traduisant ainsi la montée en puissance de l'ingénierie territoriale du bloc local (comme cela se pratique en fait déjà sur certains territoires).
- ⇒ Le texte ne propose pas de mécanisme encourageant la mutualisation des services au sein du bloc local : pour les DG d'intercommunalité, il est nécessaire de rendre plus engageant les schémas de mutualisation, mais aussi d'envisager de pénaliser financièrement les communes (via leur dotation forfaitaire) et les communautés (via le régime de garantie) récalcitrantes (cf. note de l'ADGCF sur la mutualisation).

- ⇒ Le futur texte de loi pourrait également faciliter la mutualisation entre les intercommunalités et les établissements publics communaux et intercommunaux (CCAS, CIAS, EPCC...).

LE FAIT URBAIN

La création d'un statut « métropolitain » pour les grandes intercommunalités urbaines et l'attribution d'une capacité d'appels à compétences d'échelons supérieurs renforcée sonnent comme la reconnaissance du rôle des métropoles comme moteurs de la croissance nationale.

• Les points à améliorer pour l'ADGCF / propositions :

- ⇒ La création de deux nouvelles catégories d'intercommunalité vient se rajouter aux cinq catégories préexistantes : quelle lisibilité pour le citoyen (en ce sens, ne faut-il pas parler de la catégorie générique de « communauté » ?) ? Ne pourrait-on fusionner les statuts de communauté d'agglomération et de communauté urbaine ?
- ⇒ Si les communautés bénéficiant du statut de « communauté métropolitaine » seront dotées de compétences consolidées, on est toujours loin d'un pouvoir urbain réellement intégré, notamment en matière fiscale et financière : le texte est en effet muet sur le sujet (ne pourrait-on rendre obligatoire la DGF territoriale dans le cadre des « communautés métropolitaines », tandis que les autres catégories d'intercommunalité pourraient l'adopter à la majorité qualifiée par exemple ?).
- ⇒ Les communautés métropolitaines pourraient bénéficier du transfert de la voirie départementale sur leur territoire.
- ⇒ L'avant-projet de loi n'évoque pas les pôles métropolitains : leur régime demeure-t-il en l'état ou est-il envisagé d'ouvrir aux CG et CR leur gouvernance ?

LES COMPÉTENCES

La généralisation des PLU à l'échelle intercommunale, si elle se confirme, juxtaposée à l'intercommunalisation pleine et entière des compétences développement économique, politique de la ville et voirie (pour les CA notamment) viendrait véritablement constituer les intercommunalités comme cellules de base du développement et de l'aménagement local.

• Les points à améliorer pour l'ADGCF / propositions :

- ⇒ En matière de développement économique, on note l'absence de précision sur la manière dont les intercommunalités seront associées aux SRDEI : quelle cohérence avec l'action économique des communautés ? avec les pôles métropolitains ? (idem sur les schémas d'aménagement numérique).
- ⇒ Il faut s'assurer que les régions seront toujours en mesure de soutenir financièrement les communes et intercommunalités en matière d'immobilier d'entreprise, même si ces dernières sont compétentes dans ce domaine.
- ⇒ Les agglomérations accueillant des universités sur leur territoire doivent être coproductrices des SRESRI.

- ⇒ On note le manque de visibilité sur les modalités de gestion (vraie responsabilité ou délégation partielle) des fonds structurels par les régions et sur la nature de la coopération région/intercommunalités en la matière.
- ⇒ Les communes, intercommunalités et syndicats mixtes de transports sont les « autorités organisatrices de la mobilité durable » : il est nécessaire de mieux préciser le contenu de cette dénomination. Il n'est, par ailleurs, pas fait mention dans le texte de la problématique de la dépenalisation des amendes de police : ne pourrait-on réintroduire ce débat dans la discussion parlementaire ?
- ⇒ Le droit de pétition est réservé aux « collectivités locales » : ne pourrait-on l'ouvrir aux communautés ?

LA GOUVERNANCE TERRITORIALE

Dans la mesure où les Conseils généraux et régionaux devraient recouvrer la clause générale de compétences, il est d'autant plus nécessaire d'ouvrir des espaces de concertation et de régulation afin de mieux organiser les différentes responsabilités territoriales des collectivités.

• Les points à améliorer pour l'ADGCF / propositions :

- ⇒ En formation restreinte, le HCT ne comprend qu'un seul représentant des communautés : afin d'assurer une meilleure représentation des intercommunalités, ne pourrait-on faire en sorte qu'il y ait deux représentants, un pour les groupements urbains, un autre pour les communautés de communes ?
- ⇒ Dans le cadre des conférences territoriales d'action publique, dans un souci également de représentativité, ne pourrait-on assurer deux représentants aux communautés de communes de chaque département ?
- ⇒ Plus largement, on constate une démultiplication de la « schématologie » régionale : quelle cohérence d'ensemble ? Les conférences territoriales d'action publique pourraient explicitement être associées à l'élaboration de ces multiples schémas (économie, transports, université, numérique, biodiversité...) et porter un schéma « ensemblier » (un SRADDT de nouvelle génération pourrait par exemple constituer le dispositif de synthèse).