



Ingénierie territoriale : faire prévaloir le principe de subsidiarité

La réorganisation des services de l'Etat et les contractions budgétaires qui pèsent sur les partenaires des communautés (agences nationales, départements, régions, fonds européens...) soulèvent la question du devenir de l'ingénierie territoriale dans les espaces urbains et ruraux. Dans le même temps, alors que les politiques publiques se complexifient et que s'élèvent les exigences normatives et législatives, le besoin d'expertise et de compétences nouvelles n'a jamais été aussi élevé. Il résonne aujourd'hui avec la refonte de la planification territoriale issue du Grenelle de l'environnement (+ énergie, biodiversité), les réformes de la fiscalité de l'aménagement et de l'urbanisme commercial, les réflexions en cours sur l'urbanisme de projet et la future loi de Décentralisation et de réforme de l'action publique...

Pour l'ADGCF, plutôt que de courir le risque de voir se créer une ingénierie à deux vitesses -une « ingénierie des villes » et une « ingénierie des champs » en quelque sorte, il est essentiel de coordonner les ressources et les dispositifs d'appui, de construire des coopérations, de favoriser la cohérence entre réflexion et action, de **renforcer l'articulation entre les échelles territoriales**.

Un exemple : la plateforme d'ingénierie territoriale en Isère

En Isère - où les collectivités se sont entourées de longue date d'une dizaine d'organismes (AURG, CAUE, AEPI, EPFL, SPL, PACT 38, SPL, SEM...), dans les champs de la planification et des projets - cette question de l'ingénierie publique territoriale, de ses acteurs, de son rôle, de sa place, de l'adéquation de son expertise, de la lisibilité de son offre de services, est explorée depuis plus d'un an dans un cadre continu d'échanges et de propositions à l'échelon politique et technique.

À l'issue d'un état des lieux très précis de leur offre et de leurs compétences respectives - diagnostic révélateur de leur complémentarité - en réponse ou en prévision de la demande des collectivités et des évolutions de contexte, les organismes se sont mis en capacité de coproduire une offre de services articulée autour de « produits » concrets et ciblés (adaptation des documents d'urbanisme suite à l'adoption du SCOT, rendre les PLU opérationnels, mobiliser le foncier diffus pour aménager la ville, etc.) qui sont actuellement en voie d'expérimentation.

Cette offre partenariale inédite, qui mise sur la mutualisation souple d'une partie des compétences des dix organismes au regard des besoins préalablement identifiés des divers maîtres d'ouvrage, est fondée sur la transversalité, la pluridisciplinarité, la complémentarité, l'équité, et la garantie de performance (service / adaptabilité / coût). Elle doit prochainement faire l'objet d'un conventionnement entre les collectivités (Département et intercommunalités de l'Isère) et les dix organismes, sous la forme d'un protocole d'accord qui doit installer, dès cette année, une plateforme d'ingénierie publique mutualisée en Isère autour des questions d'aménagement, d'urbanisme, d'habitat, de foncier, d'environnement, d'énergie et de développement économique.

Comment ça marche ?

Les maîtres d'ouvrage d'opérations sont face à des choix qui nécessitent qu'ils puissent mobiliser facilement les bonnes ressources, au bon moment et au meilleur coût, sans rupture dans la chaîne des compétences.

Selon leur besoin, la plate-forme d'ingénierie publique des territoires met à leur disposition un réseau d'acteurs composé d'un organisme référent (l'interlocuteur préférentiel qui assume la « gouvernance

partenariale ») et d'organismes supports. Associés à la conduite de la mission, les organismes supports concernés apportent leur expertise complémentaire et leurs compétences spécifiques, pour garantir la performance globale du service rendu et traiter avec pertinence des besoins à chaque étape.

Les acquis de la démarche

- **le protocole d'accord collectivités / organismes autour de la création d'une plate-forme d'ingénierie publique pluridisciplinaire lève le risque d'un accès inégalitaire des territoires à l'expertise proposée**, soulevé par beaucoup, imputable au traitement fragmentaire actuel de l'ingénierie territoriale. Parmi les points essentiels d'ambition affichés par le protocole, il est spécifiquement fait part d'une volonté d'accès simplifié, lisible et équitable des collectivités à l'offre de service d'ingénierie territoriale, sous condition de cohérence avec les stratégies et schémas décidés par leurs assemblées, **et respectant un principe de subsidiarité prévoyant que toute commune s'adresse en premier lieu à son intercommunalité.**
- **Deuxième acquis de la démarche, la mise en réseau des compétences qui doit permettre aux organismes d'apporter un service partenarial et une complémentarité optimaux, sources de capitalisation pour tous.**
- **Troisième acquis de la démarche, le dimensionnement d'une ingénierie publique interterritoriale souple, ciblée, adaptable et modulable semble être une des réponses à la diversité des questions soulevées comme au besoin de « recoller » les réflexions » et d'impulser l'innovation.**

Pour l'ADGCF,

- ⇒ L'ingénierie a changé de nature : avec l'émergence des communautés, les premières « ingénieries internes » ont été mises en place, permettant aux territoires d'assurer, non seulement la gestion du quotidien, mais également une aide décisionnelle à l' élu (**intercommunalités comme autorités organisatrices locales de l'ingénierie territoriale**)
- ⇒ **Dans le même temps, il est impératif d'aborder la question de l'ingénierie territoriale de manière transversale et coordonnée.** Le développement territorial s'appuie sur une combinaison de plusieurs fonctions d'ingénierie : stratégique, technique, opérationnelle, financière, juridique... Or, chaque territoire ne peut disposer de personnels assurant l'ensemble de ces fonctions, surtout dans une période de contrainte budgétaire forte.
- ⇒ Dans ce cadre, **les Conseils généraux définissent une offre d'ingénierie technique visant à pallier le retrait de l'Etat, en particulier vis à vis des petites communes.** Ils disposent, via leurs services et leurs « antennes » (CAUE, CDT, ADIL, SEM...) de moyens humains mobilisés dans l'appui aux actions locales, notamment en matière d'infrastructures (*s'assurer cependant que l'intervention des Départements en matière d'ingénierie ne conduise pas à une tutelle sur les collectivités territoriales concernées, en maintenant le principe du recours au Conseil général comme complémentaire et facultatif au « bloc local » / cf. Rapport Jarlier*).
- ⇒ Les Conseils régionaux soutiennent financièrement et techniquement les territoires de projet (pays, PNR, intercommunalités). Ils pourraient **conditionner leur soutien financier à l'ingénierie territoriale à de nouvelles exigences en termes d'organisation plus efficace des ressources présentes sur ces territoires** (+ développer une offre en matière de formation continue)
- ⇒ L'Etat, enfin, malgré la réduction de ses moyens d'accompagnement des collectivités, sera toujours **indispensable pour traiter la question la question de l'équilibre et de l'égalité entre les territoires**, la logique des appels à projets rendant d'autant plus primordiale l'ingénierie de conception et de pilotage et donc la nécessité de prévoir les moyens afférents (sources de financement proposées par le rapport Jarlier : mobiliser les fonds structurels européens + flécher une partie du produit des enchères du système communautaire d'échange de quotas des GES + capter une part du produit de la taxe d'aménagement dans un fonds national d'aide à l'ingénierie dédié à l'urbanisme).



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 dépénalisation 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).