



Contribution de l'Association des Directeurs Généraux des Communautés de France à l'analyse de la territorialisation des lois MAPTAM - NOTR et communes nouvelles

A l'attention de Madame Estelle Grelier
Secrétaire d'Etat en charge des collectivités territoriales

L'Association :

- Créée en 1992, l'ADGCF fédère près de 1 000 directeurs généraux de communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines et métropoles
- Promouvant la dynamique intercommunale et les coopérations interterritoriales, elle se définit comme un centre d'expertise sur le management des politiques territoriales
- Au côté de l'AdCF, l'ADGCF a soutenu la dynamique de réforme territoriale engagée par le Gouvernement, s'attachant prioritairement et, dans une démarche constructive, à en évaluer les impacts en matière de gestion des ressources humaines et d'organisation des compétences
- La présente note capitalise les observations des DG d'intercommunalité relatives aux écueils rencontrés dans la mise en œuvre du corpus législatif composant le nouvel acte de décentralisation. Elle suggère des pistes d'optimisation dans un seul objectif : contribuer à la mise en cohérence de notre organisation territoriale et à la performance de l'action publique locale

1. L'APPLICATION DES LOIS MAPTAM ET NOTR : LES PROBLÉMATIQUES INTRAMUROS LIÉES AUX TRANSFERTS DE COMPÉTENCES

Constat : les lois MAPTAM et NOTR rassemblent des dispositions majeures en faveur de la clarification des compétences des collectivités locales et de la montée en gamme des responsabilités intercommunales. Pour autant, la territorialisation du texte soulève de nombreuses questions, certaines incertitudes rendant en effet particulièrement complexe sa traduction en éléments juridiques « stabilisés ».

Analyse & propositions de l'ADGCF :

• Sur le développement économique :

- ⇒ La définition d'une zone d'activité doit faire l'objet d'une clarification réglementaire ; pour l'ADGCF, le processus de transfert des zones d'activité publiques du territoire nécessite au préalable un travail de définition de ces mêmes zones d'activité. L'enjeu est considérable, tant sur le fond (en matière économique mais aussi patrimonial,

financier et fiscal) que sur la dimension politique qu'il recouvre dans la relation communes-communauté

- ⇒ **Proposition : définir une zone d'activité publique sous l'angle urbanistique (procédure de lotissement ou de ZAC) et/ou comptable (budget annexe). Tout ce qui ne relève ni de l'un ni de l'autre de ces critères ne ferait pas l'objet d'un transfert automatique mais plutôt d'un transfert libre pour chaque territoire**

Réponse de la Ministre : accord de principe pour qu'un travail entre les services de l'Etat et les acteurs locaux soit engagé sur cette question.

• **Sur la promotion du tourisme :**

1) *Le devenir des offices de tourisme des communes « stations classées de tourisme »*

- ⇒ En janvier dernier, le secrétaire d'Etat André Vallini annonçait « travailler à une disposition, qui sera d'ordre législatif, qui précisera la loi NOTR en prévoyant explicitement la possibilité de maintenir des offices municipaux dans les stations classées concernées ». L'annonce d'une modification de la loi en janvier dernier a eu pour conséquence de stopper tout travail préparatoire d'un éventuel transfert dans de nombreux territoires. Pour l'ADGCF, il est essentiel d'avoir rapidement des précisions sur l'exception qui serait donnée aux territoires disposant de plusieurs marques et / ou de stations classées. Les conséquences sont notables puisque les OT et parfois les structures *ad hoc* (SEM, SPL...) peuvent voir leur gouvernance, leur organisation, sans oublier leur capitalisation, totalement modifiées.
- ⇒ **Proposition : clarifier le dispositif légal qui s'appliquera au 1^{er} janvier prochain, l'absence de définition apparaissant très dommageable pour un avancement serein des territoires sur cette question. Par ailleurs, il faut laisser les territoires s'organiser en matière de promotion du tourisme en accordant un délai supplémentaire d'un an pour mettre en œuvre correctement cette compétence.**

Réponse de la Ministre : souhait de la Ministre que, si une dérogation doit être inscrite dans la loi (engagement PM), celle-ci soit la plus limitée possible ; JM Baylet a annoncé au Sénat que les stations classées de montage pourraient bénéficier d'une dérogation (véhicule législatif à déterminer)

2) *La question du classement des offices du tourisme*

- ⇒ Les travaux techniques actuellement en cours au sein des intercommunalités se heurtent à une problématique forte autour du classement du nouvel office de tourisme communautaire compte tenu de certains contextes territoriaux dont la spécificité requiert à l'évidence une prise en considération non prévue par les textes réglementaires en vigueur. Ainsi certains territoires réunissent plusieurs OT classés en 1^{ère}, 2^{ème} ou 3^{ème} catégories. Or, la procédure « standard » de marquage et classement 1^{ère} catégorie d'un futur OT communautaire ne peut pas, a priori, aboutir avant le 31 décembre 2017. La crainte de ces territoires : que la loi NOTR ait pour effet de déclasser les offices.
- ⇒ **Proposition : dans l'hypothèse de la présence sur un territoire d'au moins deux OT de 1^{ère} catégorie, garantir que l'OT communautaire soit automatiquement répertorié en 1^{ère} catégorie et ce, afin d'entraîner tous les offices dans ce vaste chantier de progrès collectif que permet la loi NOTR, pour continuer à valoriser**

la qualité des services rendus par les structures touristiques.

• Sur la problématique de l'eau :

1) La compétence de rattachement des eaux pluviales

- ⇒ Concernant le transfert de la compétence eaux pluviales et son rattachement soit à la compétence assainissement, soit à la compétence Gemapi, soit à la compétence eau, l'absence de précision fournie par le législateur laisse les communautés face à un véritable imbroglio juridique. Le rattachement à la compétence assainissement généralement évoqué ne semble pas des plus pertinents car la gestion des eaux pluviales est un service public administratif alors que l'assainissement est un SPIC.
- ⇒ **Proposition : identifier clairement (par décret ?) la compétence de rattachement de la gestion des eaux pluviales et le calendrier afférent.**

Réponse de la Ministre : nécessité d'apporter une réponse claire à la problématique de rattachement de la compétence eaux pluviale. La question du financement du EP est décisive

2) Le délai de transfert de la compétence assainissement dans sa globalité

- ⇒ En matière d'assainissement, les intercommunalités qui ont déjà la compétence assainissement non collectif ont l'obligation de prendre également l'intégralité de la compétence assainissement collectif au 1^{er} janvier 2018, celle-ci n'étant plus sécable.
- ⇒ **Proposition : ce délai étant très court au regard des problématiques techniques et politiques, un délai supplémentaire, allant jusqu'au 1^{er} janvier 2020, constituerait, pour l'ADGCF, un gage de réussite et ce, tout particulièrement pour les communautés qui fusionnent.**

Réponse de la Ministre : pas de délai supplémentaire

3) La GEMAPI

- ⇒ Pour l'ADGCF, les conditions de transfert de la compétence Gemapi sont difficilement soutenables pour les intercommunalités (absence de diagnostic partagé, vétusté des structures, retrait de l'Etat et impréparation des intercommunalités et des syndicats de substitution). Les périmètres d'intervention apparaissent par ailleurs à géométrie variable (intercommunalités, syndicats ou départements) à l'instar des modes gestion de la compétence (délégation, régie ou transfert) même si la Direction de l'eau et de la biodiversité semble prioriser la logique d'un transfert de la compétence à des syndicats mixtes déployés à l'échelle des bassins versants.
- ⇒ **Proposition : pour l'ADGCF, à l'instar de la compétence assainissement, un délai est nécessaire afin de laisser aux communautés –notamment celles qui fusionnent, le temps d'établir un diagnostic chiffré et d'opter pour le mode de gestion qui leur apparaît comme le plus approprié à leur situation topographique et financière.**

Réponse de la Ministre : acceptation que cette compétence soit transférée à des Syndicats mixtes de bassin versant.

- **Sur les statuts des communautés :**

- ⇒ Bien souvent, les Préfectures sont dans l'impossibilité de décrire les compétences exercées par les communautés : sédimentation sur plusieurs années, modifications statutaires pas toujours enregistrées, définition de l'intérêt communautaire...
- ⇒ **Proposition : demander aux Communautés d'avoir une réécriture des statuts au 31 décembre 2017.**

Réponse de la Ministre : proposition validée dans son principe

<p>2. L'APPLICATION DES LOI MAPTAM ET NOTR : LES PROBLÉMATIQUES INTRAMUROS LIÉES AUX PROCESSUS DE FUSION D'INTERCOMMUNALITÉ</p>
--

Constat : la vague de fusions programmée affecte d'ores et déjà lourdement les intercommunalités en termes organisationnels, juridiques et financiers. Ici, l'enjeu principal procède de l'agrément, accordé par le législateur, à la mise en œuvre de phases transitoires facilitant un exercice différencié dans le temps des responsabilités, de la fiscalité et de la gouvernance.

Analyse & propositions de l'ADGCF :

- **Sur la compétence aménagement de l'espace :**

- ⇒ L'exercice de la compétence « aménagement de l'espace » en période de fusion communautaire relève de la gageure. En effet, réunir des territoires disposant de documents de planification différents dans un cadre législatif et réglementaire aussi « opaque » ne contribue pas à la sécurisation des procédures. Pour l'ADGCF, il convient de clarifier l'état du droit en matière de documents de planification pour autoriser, de manière explicite, des délais (courts et moyens termes) transitoires pour faire converger les outils de planification.
- ⇒ **Proposition 1 : autoriser législativement la cohabitation de plusieurs documents de planification sur un même territoire fusionné, avec obligation pour la nouvelle communauté de prescrire, au plus tard dans l'année qui suit le renouvellement général de son assemblée, un document de planification unifié.**

Réponse de la Ministre : proposition intéressante dans son principe. A mettre à l'étude

- ⇒ **Proposition 2 : autoriser des PLUI dont les périmètres seraient inférieurs à ceux des nouvelles communautés pour une durée déterminée en vue d'une extension programmée. En effet avec une majorité de blocage aussi facile à réunir, les communes qui ont davantage un esprit communautaire, même si elles sont minoritaires, se sentent pénalisées.**

Réponse de la Ministre : disposition législative inscrite dans le projet de loi Egalité et Citoyenneté (article 33).

- **Sur la politique de la ville et les pactes fiscaux et financiers :**

- ⇒ Dans le cadre de leur contrat de ville, les intercommunalités urbaines sont dans

l'obligation de valider un pacte fiscal et financier dans l'année qui suit la signature du contrat de ville, à défaut la communauté doit verser une DSC à ses communes. Cette obligation issue de la loi « Lamy » de février 2014 et confirmée par la loi NOTR, n'est pas remise en question. Le problème tient à sa concordance avec la rationalisation de la carte intercommunale : certaines communautés ont en effet suspendu leurs travaux relatifs au pacte fiscal fin 2015 lorsque les projets de SDCI ont été diffusés. En cas de fusion, tous les équilibres étant à repenser, ces nouvelles intercommunalités ne respecteront pas l'obligation prévue par la loi sur les contrats de ville mais valideront un pacte fiscal et financier courant 2017.

- ⇒ **Proposition : pour l'ADGCF, la loi devrait être amendée en prévoyant que l'obligation de validation d'un pacte fiscal et financier dans l'année qui suit la signature d'un contrat de ville peut être prorogé d'1 année supplémentaire par exemple, si l'échéance d'une extension de périmètre ou d'une fusion d'EPCI est proche.**

Réponse de la Ministre : cela relève du bon sens

• **Sur les transports :**

1) *Concernant le VT :*

- ⇒ L'extension du périmètre des intercommunalités conduit potentiellement à la fusion d'AOT au taux de VT différencié.
- ⇒ **Proposition : afin de faciliter le regroupement des intercommunalités, mais aussi l'érection de syndicat mixte *ad hoc*, étendre la période de lissage du VT à 10 ans voire expérimenter la mise en place d'un zonage.**

Réponse de la Ministre : favorable à un lissage du VT sur 12 ans qui serait discuté dans le cadre du PLF ; plus modérée sur le zonage en cas de création d'un syndicat mixte entre plusieurs EPCI (fusion d'EPCI ayant des taux de VT différents)

2) *Concernant les compétences exercées par les Régions en matière de transports :*

- ⇒ **Proposition : caler tous les transferts (interurbains et scolaires) au 1^{er} septembre 2017**

Réponse de la Ministre : proposition à mettre à l'étude. Demande formulée par l'ARF et portée par des parlementaires.

• **Sur la fiscalité :**

- ⇒ L'enjeu sur la DSR a été pointé à plusieurs reprises et le Gouvernement s'est saisi du sujet. Néanmoins, la crainte des territoires ruraux est considérable à ce titre :
- Ceux qui détiennent la fraction bourg-centre ont peur de la perdre
 - Ceux qui bénéficient de la fraction « péréquation » craignent une réduction drastique l'année de la fusion
- ⇒ **Proposition sur la DSR : un dispositif de lissage très progressif en cas de sortie pourrait-il être prévu ?**
- ⇒ En matière fiscale, la législation n'autorise pas de report des dates de vote des

abattements et autres exonérations pour les années de fusion, ce qui est, pour l'ADGCF, préjudiciable.

- ⇒ **Proposition : il conviendrait de bénéficier d'un délai exceptionnel, par exemple au 15 février de l'année de la fusion (au lieu des dates habituelles 1^{er} octobre de l'année N-1 en général), pour le cas échéant, harmoniser les politiques d'abattement et d'exonération**
- ⇒ De manière plus générale en matière administrative et financière :
- ⇒ **Proposition 1 : clarifier (par voie réglementaire ?) les délibérations et actes véritablement impérieux à faire valider par la nouvelle communauté issue de la fusion afin d'éviter l'écueil d'un contrôle de légalité ou d'un comptable public tatillon(s)**
- ⇒ **Proposition 2 : reporter les échéances en matière d'élaboration d'un nouveau schéma de mutualisation à l'échelle de la communauté fusionnée lorsque un ou plusieurs des membres n'en étaient pas dotés.**

Réponse de la Ministre : propositions à travailler avec le cabinet

• Sur la gouvernance :

- ⇒ Se faisant le relai des élus intercommunaux, l'ADGCF constate que :
 - Les critères de dérogation au droit commun pour la composition des sièges dans les assemblées locales sont trop rigides. Le législateur, en 2013, a dû tenir compte de la décision du Conseil constitutionnel en revenant le plus près possible du poids démographique des communes. La conséquence de ces fusions, il convient de l'avoir à l'esprit, est la disparition pure et simple de nombreux élus communautaires actuels, dont une dominante représente les « opposants » politiques communaux... Les débats au plan local sont déjà réels à ce titre et ne manqueront d'être exacerbés à mesure que la fusion approche.
 - **Proposition : n'y aurait-il pas matière à « dé-rigidifier » un peu les critères, souvent cumulatifs, de dérogation au droit commun pour la répartition des sièges au conseil communautaire ?**

Réponse de la Ministre : proposition difficile à mettre en œuvre, compte tenu du carcan issu de la jurisprudence constitutionnelle (QPC Salbris).

- D'un point de vue démocratique, le maintien de la règle de l'unanimité continue d'entraver la relation entre les communes et la communauté.
- **Proposition : généraliser les règles de vote à la majorité relative et la fin de la règle d'unanimité pour tout ce qui concerne les relations communes / intercommunalité, notamment dans le cadre des pactes financiers.**

Réponse de la Ministre : principe validé mais difficile à mettre en œuvre (blocage sénatorial)

- Dans le cadre de SDCI contradictoires entre deux départements : qui tranche ?
- **Proposition 1 : obliger à une réunion des commissions de coopération intercommunale interdépartementale pour statuer sur le cas de communautés transdépartementale.**

Réponse de la Ministre : proposition validée dans son principe

- **Proposition 2 : supprimer le principe de majorité qualifiée de la CDCI pour modifier la proposition du Préfet au niveau du SDCI**

Réponse de la Ministre : proposition difficile à mettre en œuvre

3. LES COMMUNES NOUVELLES À L'ÉPREUVE DE LEUR MISE EN ŒUVRE

Constat : si la dynamique des communes nouvelles est loin de s'essouffler, des difficultés perdurent, pendant et après la phase de création, certaines situations n'ayant pas été anticipées par le législateur. Relations avec l'intercommunalité, fiscalité, urbanisme... Les sujets à revisiter sont nombreux.

Analyse & propositions de l'ADGCF :

• **Sur les ressources des communes nouvelles :**

⇒ L'ADGCF constate l'incertitude des dotations pour les communes nouvelles dépassant les seuils de 10 000 et 15 000 habitants.

⇒ **Propositions :**

- **Seuil des 15 000 : application de la loi SRU : la loi NOTR prévoit une exemption de 3 ans du prélèvement pour non respect des 20% de logements sociaux. Cette durée est appréciable mais ne permet en aucun cas pour la commune nouvelle d'être en capacité de construire les logements sociaux nécessaires. Il serait approprié qu'à l'issue de la période des 3 ans d'exemption, la pénalité soit appliquée pour partie (30% la première année, 60% la deuxième, 80% la troisième par exemple). Cela permettrait à la commune nouvelle de mieux sécuriser son budget et de lancer, le cas échéant, des programmes de construction de logements sociaux.**
- **Seuil des 10 000 : perte de la DSR : la réforme de la DGF prévoirait une garantie de sortie sur 3 ans (90%, 75%, 50%) mais cela apparaît insuffisant. Une garantie sur 5 ans serait plus appropriée et encouragerait les élus à se lancer dans le projet de commune nouvelle.**
- **Seuil des 10 000 : interrogations sur l'éligibilité à la DSU : les règles de calcul de la DSU et son projet de recentrage sur les 2 premiers tiers des communes éligibles ont pour conséquence de priver les élus qui ont un projet de commune nouvelle de toute visibilité en la matière. Il serait bon de garantir aux communes nouvelles soit l'éligibilité certaine sur une période donnée, soit une majoration de leur coefficient pour quelques années.**

⇒ En matière de taux d'imposition, l'ADGCF constate la possibilité de mettre en place un lissage progressif sur le territoire de la commune nouvelle à partir du moment où le rapport entre le taux communal le plus faible et celui le plus élevé est inférieur à 80 %. Dans ce cadre, la DGFIP priorise une méthode de calcul commune par commune où le lissage appliqué n'est pas un lissage avec évolution linéaire des taux jusqu'à atteinte du taux cible voté.

- ⇒ **Proposition : afin d'éviter des variations à la hausse puis à la baisse des taux sur certaines communes, l'ADGCF propose de prendre en compte les taux extrêmes et les ramener peu à peu à la moyenne pondérée, en respectant toujours la règle des 80 %.**

Réponse de la Ministre : revoir avec le cabinet les modes de calcul des taux d'imposition

• **Sur la gouvernance :**

- ⇒ On constate, en matière de représentation au sein du conseil communautaire, une inégalité entre les communes nouvelles créées avant une évolution de périmètre et celles créées après.
- ⇒ **Proposition : pour l'ADGCF, il s'agit de gommer ce hiatus en permettant aux communes nouvelles créées avant la fusion d'agréger les représentants de leurs anciennes communes membres ; en cas inverse, les maires historiques des communes nouvelles créées avant l'évolution de périmètre et qui ont également participé au processus de création de nouvelles entités intercommunales ne seront plus conseillers communautaires.**

Réponse de la Ministre : orientation intéressante dans le principe mais risque constitutionnel en raison de la QPC Salbris (disproportion dans la représentation de la population).

• **Sur la création d'une commune nouvelle à cheval sur deux communautés :**

- ⇒ La loi prévoit que lorsqu'il y a une commune nouvelle sur deux communautés, le rattachement se fait automatiquement à la métropole ou la communauté urbaine. Dans les autres cas, le choix exprimé par la commune nouvelle peut ne pas être respecté par le représentant de l'État.
- ⇒ **Proposition : compléter le texte en ajoutant « communauté d'agglomération » à métropole et communauté urbaine. Pour les autres cas, respect de l'expression du conseil municipal de la commune nouvelle.**

Réponse de la Ministre : la proposition d'obliger la commune nouvelle à intégrer la communauté la plus intégrée apparaît cohérent

POUR CONCLURE : LA NÉCESSITÉ DE REMUSCLER LES SERVICES LOCAUX DE L'ÉTAT

- ⇒ Si les DG d'intercommunalité entretiennent de bonnes relations avec leurs collègues des services de l'Etat au plan départemental et local (Préfecture, DDFiP,...), ces derniers sont aujourd'hui dans l'incapacité d'accompagner les élus et techniciens communautaires par manque de moyens humains. A l'occasion des CDCI, les élus ont pointé, toutes tendances politiques confondues et sans caractère comminatoire, l'absence de plus-value des services de l'Etat quant aux conseils aux territoires (aucune capacité à simuler le devenir sur la DSR, le FPIC, les enjeux sur le dispositif ZRR...). Il convient véritablement d'aller au bout d'une certaine logique, soit en concentrant l'ingénierie de l'Etat au niveau régional par optimisation de moyens, soit en redonnant des moyens au niveau départemental. « L'entre-deux », entretenu depuis la RGPP1 et autres réformes successives, produit désormais ses effets : l'Etat ne

parvient plus du tout à accompagner les collectivités et exerce un contrôle aléatoire, et parfois pointilliste sur des points de détails, en raison de l'incapacité à travailler en amont aux côtés des territoires pour préparer ces mutations institutionnelles.

- ⇒ **Propositions sur l'accompagnement par l'Etat local (Pref, DDFiP, DDT) : aller vers des plateformes d'ingénierie régionale (Préfecture / SGAR / DRFIP...), quitte à les sectoriser par grands territoires (faisant fi des échelles départementales peut-être en allant sur du bi ou tri-départemental), pour disposer de conseils fiables et réactifs.**