

Mars 2012

## CAHIER D'ACTEURS

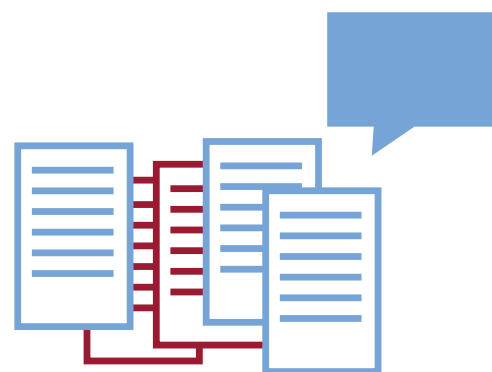
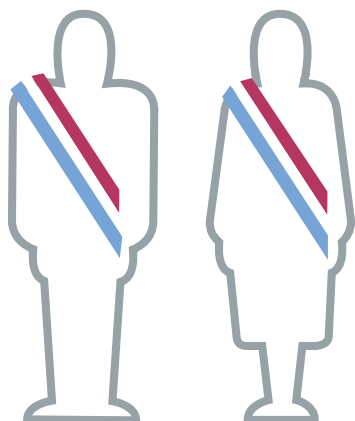
### COMMUNAUTÉS URBAINES DE FRANCE

**Contribution de l'Association des communautés urbaines de France  
dans le cadre des Etats généraux de la démocratie territoriale**

L'ACUF est convaincue qu'il est temps de passer à un acte III de la décentralisation qui marque une rupture avec la tradition française de la centralisation du pouvoir au plan national et permette de mieux faire coïncider la réalité économique et sociale des territoires avec leur réalité institutionnelle.

Cette réforme doit obéir à 4 grands principes :

- une organisation territoriale structurée autour des deux maillons forts : les agglomérations et les régions,
- une organisation territoriale pouvant être différenciée en fonction des contextes locaux,
- une décentralisation responsable, à savoir que les collectivités locales disposent des ressources fiscales locales à hauteur des dépenses décentralisées,
- des relations Etat / collectivités locales stabilisées et assainies.



## L'AGGLOMÉRATION DOIT ÊTRE CONSACRÉE COMME UN MAILLON ESSENTIEL DE L'ORGANISATION TERRITORIALE

L'organisation territoriale doit être structurée autour de deux maillons forts : les agglomérations et les régions.

Les zones urbaines et métropolitaines, aujourd'hui reconnues et soutenues par les institutions européennes, sont les locomotives de l'économie locale et nationale : de par leurs investissements et leur concentration en activités et emplois, elles diffusent croissance et richesse bien au-delà des limites de leur territoire. Le développement urbain durable n'est cependant pas suffisamment pris en compte au niveau de l'organisation territoriale française, alors même que les agglomérations et les villes sont les garantes de la cohésion sociale sur leur territoire et sont quotidiennement responsables de l'amélioration de la qualité du cadre de vie et du « vivre ensemble ».

A l'heure des grands défis que doivent relever nos territoires, les agglomérations – au premier rang desquelles les communautés urbaines qui montrent depuis 45 ans la voie de l'efficacité de l'action publique locale - représentent l'échelon de gouvernance et le niveau de responsabilité et d'action le mieux adapté - car conciliant proximité et taille critique suffisante - pour promouvoir l'aménagement et le développement durable de leur bassin de vie, en complément des régions intervenant sur un territoire plus vaste.

Pour ce faire, trois conditions doivent être réunies :

- Les compétences actuelles des agglomérations doivent être confortées dans ce qui doit être un « noyau dur » de compétences : en premier lieu, le rôle stratégique des communautés urbaines en matière de planification et de contractualisation doit être consacré afin que leur responsabilité dans le management stratégique du développement urbain du territoire soit pleinement reconnue. Leur rôle de garants sur leurs territoires de l'équité territoriale et sociale doit également être conforté. Cela passe, par exemple, par une faculté plus importante de piloter localement les politiques de l'habitat ou encore les dispositifs de la politique de la ville (ANRU, CUCS) en étroite liaison avec les communes concernées.

- Leurs compétences peuvent en outre être élargies en fonction des nécessités constatées par des accords locaux (cf. infra deuxième principe). Ce doit être le cas des agglomérations qui souhaiteraient exercer certaines compétences jusqu'ici dévolues au département ou à la région.

- La démocratie locale doit être renforcée. La désignation des conseillers communautaires par fléchage sur les listes municipales constitue un progrès démocratique. Pour autant, l'ACUF estime qu'une nouvelle étape doit être envisagée de façon à mieux prendre en compte les équilibres démographiques. Une des pistes pourrait être la création, au sein des territoires des agglomérations, de circonscriptions équilibrées. Par ailleurs, les citoyens doivent être étroitement associés à la sélection, l'élaboration et la mise en œuvre des projets qui influent sur leur quotidien. Cela passe, par exemple, par la mobilisation des instances représentatives de la société civile (conseils de développement...).



## LAISSER LES ACTEURS LOCAUX LIBRES DE S'ORGANISER SUR LEUR TERRITOIRE EN FONCTION DU CONTEXTE QUI LEUR EST PROPRE

En effet, depuis longtemps, les communautés urbaines souhaitent une nouvelle approche de l'organisation des pouvoirs locaux qui peut être résumée par les principes suivants : « Le volontariat est la règle, l'encouragement à l'expérimentation est la méthode, la généralisation d'une solution n'est pas un objectif ». Ces affirmations se basent sur le refus de voir imposer « d'en haut » un modèle unique sur l'ensemble du territoire et sur une reconnaissance de la complexité dans l'or-

ganisation de nos territoires. A ce titre, la logique des seuils doit être assouplie, qu'il s'agisse de ceux applicables pour la constitution d'un pôle métropolitain, d'une communauté urbaine ou d'une métropole.

Plutôt que de vouloir simplifier de façon uniforme le mille-feuille institutionnel, l'ACUF souhaite que chaque territoire puisse décider de son organisation et définir le « qui fait quoi » localement autour d'un projet partagé donnant lieu à une répartition des compétences sous une forme conventionnelle : « Du projet partagé au contrat qui engage ».

L'ACUF propose ainsi de faire la distinction entre un niveau de responsabilité lié à la définition des politiques publiques sur un territoire et le niveau de la mise en œuvre de celles-ci. Plutôt que de parler de compétences exclusives, il serait préférable de donner un devoir d'initiative sur la définition de politiques publiques et sur la coordination de leur mise en œuvre, c'est à dire de tendre vers le « juste service public local au juste coût pour le contribuable local ». L'ACUF préconise la même souplesse en ce qui concerne les autres échelons territoriaux.

Cela nécessite une obligation pour les acteurs locaux de poser un cadre juridique transparent et lisible pour le citoyen pour l'exercice des compétences réparties (selon le mode conventionnel ou transférées), sachant que l'objectif poursuivi en permanence demeure la meilleure efficacité de l'action publique au meilleur coût. Les accords locaux doivent donc prévoir leurs modalités d'évaluation.

## UNE DÉCENTRALISATION RESPONSABLE FAISANT DISPOSER LES COLLECTIVITÉS LOCALES DE RESSOURCES FISCALES À LA HAUTEUR DES DÉPENSES DÉCENTRALISÉES

30 ans après les premières lois de décentralisation, force est de constater que décentralisation des compétences et décentralisation fiscale sont maintenant décorréées. De réformes fiscales en prises en charge de dégrèvements – eux-mêmes issus de réformes fiscales initiées par l'Etat, aujourd'hui près de 100 milliards d'euros transitent des caisses de l'Etat vers les budgets des collectivités locales, faisant de l'Etat le premier contributeur de la fiscalité locale.

Rappelons que les collectivités locales réalisent 72% de l'investissement public et que cependant leur dette n'a pas progressé en % du PIB depuis la décentralisation (7,7 % du PIB en 2011). En outre, les budgets locaux sont eux soumis à une règle d'or stricte qui s'énonce en trois volets : les budgets sont votés en équilibre ; la dette ne finance que l'investissement ; l'excédent des recettes courantes sur les dépenses courantes doit couvrir le remboursement de la dette.

C'est notamment la raison pour laquelle rapprocher la ressource de la gestion locale est gage (par les règles imposées et par la proximité des habitants) de meilleure efficacité.

Le volet « ressources » de la décentralisation doit obéir à 4 principes :

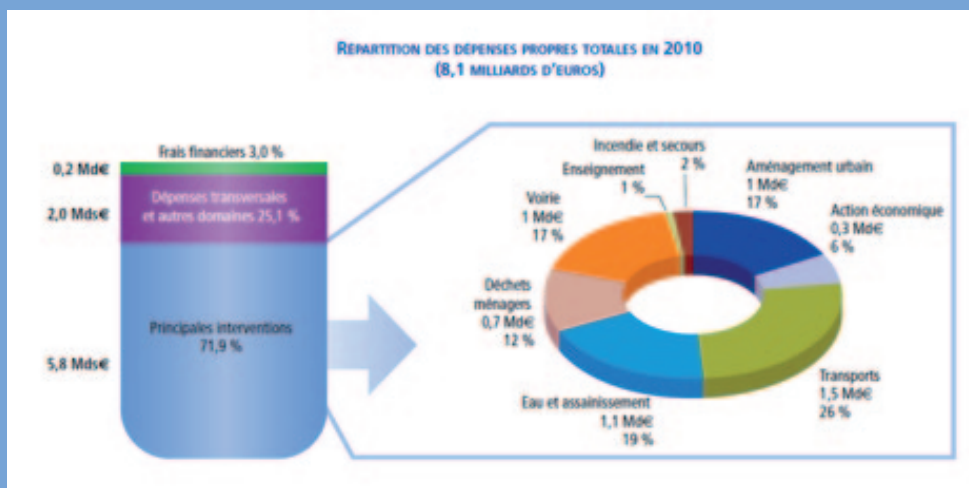
- Un financement qui garantisse le principe constitutionnel d'autonomie financière des collectivités locales et soit à la hauteur des besoins locaux de financement. Ceci implique notamment que chaque niveau de collectivité territoriale puisse bénéficier d'une marge de manœuvre en matière de fixation des bases et /ou des taux pour une part importante de ses ressources. Ceci suppose en outre de dégager de nouveaux financements, notamment au regard des nouveaux enjeux que sont la précarité énergétique, la lutte contre les conséquences du réchauffement climatique (inondations, tempêtes, migrations climatiques, etc.) ou la nécessaire mutation énergétique de nos territoires (production locale d'énergies décarbonées).

- La possibilité donnée aux collectivités locales de moduler localement des impôts et taxes nationaux. Ainsi par exemple dans le domaine du logement : le pilotage local d'une politique de l'habitat devrait pouvoir intégrer celui des aides à la pierre, et plus largement, des aides fiscales au logement: aujourd'hui paramétrées au plan national, elles gagneraient à être adaptées à des contextes locaux par définition très variables.

- Un accès sécurisé au financement des investissements locaux. Force est de constater que début 2012, ce financement



Lancement du réseau des pôles métropolitains – 5 juillet 2011



n'est plus assuré. L'Etat doit non seulement faire émerger une offre bancaire adaptée aux besoins des collectivités locales, mais également apporter tout son soutien à l'initiative de création d'une agence de financement des collectivités locales, projet initié par l'ACUF et porté par les associations d'élus locaux (AMF, ACUF, AMGVF, ARF, ADF, AdCF).

- Le respect du principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales. L'Etat doit abandonner ses velléités d'encadrer les dépenses des collectivités locales. En contrepartie, elles s'engagent à poursuivre l'optimisation de leur gestion, notamment à travers une mutualisation renforcée entre niveaux de collectivités locales, et plus particulièrement au sein du bloc communal, et une systématisation de l'évaluation des politiques publiques.

## DES RELATIONS ETAT / COLLECTIVITÉS LOCALES STABILISÉES ET ASSAINIES

Notre paysage institutionnel souffre du manque de confiance et de clarté qui régit les relations entre l'Etat et les collectivités locales. Il nous semble indispensable, dans un souci de continuité et de cohérence, d'assurer une certaine stabilité des politiques publiques et d'arrêter le « stop and go », caractérisé notamment par une multiplication de textes de loi parfois contradictoires. Par ailleurs il convient de restaurer la confiance, largement entamée ces derniers temps en raison de promesses non tenues et de transferts de charges « rampants » de la part de l'Etat.

Nous proposons en conséquence :

- De créer – et surtout de faire vivre – une instance permanente de discussion entre l'Etat et les collectivités locales au sein de laquelle l'échelon intercommunal sera représenté « es qualité ». Celle-ci pourrait fédérer les différentes instances de dialogue déjà existantes (CFL, CCEN, conférence des exécutifs,

etc.) et mutualiser les données, notamment budgétaires et fiscales, nécessaires au pilotage de leur gestion. Le rythme de ses réunions comme ses ordres du jour feraient l'objet d'une initiative partagée entre l'Etat et les territoires.

- De réfléchir à une nouvelle organisation de la fonction publique territoriale, notamment en ce qui concerne ses instances mutualisées de formation et de gestion.

- Que l'Etat prenne la mesure de manière systématique des conséquences financières pour les collectivités locales des lois et règlements qu'il adopte et recherche, également de manière systématique, les moyens de les atténuer ou de les compenser.

- De refonder un Etat local de proximité. Les directions territoriales représentant l'Etat déconcentré sont en effet fragilisées sous l'effet de la RGPP ; parallèlement, l'éclatement de l'action de l'Etat en agences nationales (ANRU, ANAH, Ademe, Acse, etc.) induit une forme de recentralisation qui vient en contradiction avec les politiques publiques locales. Nous sommes attachés à un Etat local stabilisé et partenaire des territoires, disposant de capacités en ingénierie et en analyse pour appuyer les élus locaux. En revanche, nous demandons que soient supprimés ou redéployés tous les services traitant de compétences déjà transférées aux collectivités locales : en effet les doublons, si doublons il y a, sont plus le fait de l'Etat vis-à-vis des collectivités locales que de collectivités entre elles.

- De faire cesser la logique d'appel à projets, qui tient d'une approche descendante et induit une forme de concurrence entre les territoires.

### Contact

Association des communautés urbaines de France  
2 rue de Villersexel – 75007 Paris

Téléphone : 01 42 22 19 19 – Télécopie : 01 42 22 07 80  
site web : [www.communautes-urbaines.com](http://www.communautes-urbaines.com)