

Propositions de l'Association des communautés urbaines de France (ACUF) sur la réforme territoriale

Préambule

Les présidents de communautés urbaines tiennent à rappeler qu'il ne pourra y avoir de réforme sérieuse, là où c'est effectivement nécessaire, de l'organisation institutionnelle de nos pouvoirs locaux sans mener de front trois autres réformes indispensables :

- une mise à plat de la fiscalité locale et des dotations. Tous les élus locaux en conviennent, le système est à bout de souffle. Il n'est plus pilotable, les responsabilités démocratiques ne sont plus identifiables et l'efficacité économique est contestée. Les associations d'élus ont fait des propositions récemment : au sein de la commission Fouquet pour la réforme de la Taxe professionnelle, plus globalement à partir des travaux du CES et par des propositions au sein du conseil nationale des exécutifs. Il faut bâtir sur cet acquis. C'est probablement le fait de ne pas avoir en même temps travaillé sur l'organisation territoriale que le dossier n'a pu progresser. Ne refaisons pas la même erreur dans l'autre sens en ne traitant pas des aspects financiers de concert avec les aspects institutionnels ;
- la poursuite et l'amplification de la réforme de l'état, qui ne doit pas se contenter d'être menée sur lui-même, mais bien au contraire se préoccuper d'avantage de ses relations avec l'ensemble des pouvoirs public et en particulier les collectivités locales. Si doublon ou incohérence il y a c'est bien en effet plus aux interfaces national/local qu'entre pouvoirs locaux ;
- l'amélioration du statut de l'élu local. Le renforcement des pouvoirs locaux, leur mise en cohérence ne peuvent s'envisager sans prendre en compte la fragilité actuelle du statut de l'élu local et des conditions d'exercice de son mandat.

Une fois posées ces conditions, les présidents de communautés urbaines souhaitent que la réforme territoriale obéisse à trois grands principes

Premier principe : 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 à l'échelon local, les régions à l'échelon régional.

Les zones urbaines et métropolitaines, aujourd'hui reconnues et encouragées par les institutions européennes, sont les locomotives de l'économie locale et nationale. 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 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 plus de 40 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, leurs compétences actuelles doivent être à la fois confortées et, si le besoin s'en fait sentir, élargies en vertu d'un accord local.

Association des communautés urbaines de France

Les compétences actuelles doivent être confortées : en premier lieu, le rôle stratégique des communautés urbaines en matière de planification et de contractualisation doit être réaffirmé afin que leur responsabilité dans le management stratégique du développement urbain du territoire soit pleinement reconnue. En outre, elles sont garantes sur leurs territoires de l'équité territoriale et sociale (habitat, services publics, aménagement et urbanisme...), facilitatrices du développement économique, en charge d'éléments aussi essentiels que l'eau, les déchets, la mobilité et les transports.

Leurs compétences peuvent en outre être élargies en fonction des nécessités constatées par des accords locaux (cf. deuxième principe).

Les présidents des communautés urbaines voient de manière favorable l'institution du suffrage universel direct. Le fait que leurs EPCI lèvent de la fiscalité, gèrent des masses financières significatives - le budget par habitant d'une CU est en moyenne 4 fois celui de la région, 2 fois celui du département et l'équivalent de celui des communes membres - et des projets structurants sans que le citoyen ne soit directement associé pose en effet un problème de légitimité.

En première approche, le modèle « PLM » serait un progrès en ce sens qu'il permettrait de voter le même jour sur une même liste pour les conseillers communaux et les conseillers communautaires : le débat sur les enjeux de l'agglomération entrerait dans le débat démocratique. Cependant, ce mode de désignation appuyé sur les circonscriptions actuelles, à savoir les communes, ne résout pas les problèmes de représentativité des territoires. Il conviendrait donc d'étudier un découpage territorial différent à l'échelle de l'agglomération (en particulier pour les EPCI où le nombre de « petites » communes est important), sur la base duquel un système de type PLM prendrait un sens plus démocratique.

Concernant la conduite des politiques partenariales, l'ACUF souligne sa volonté d'élargir l'action des communautés urbaines au-delà des strictes limites de leurs périmètres administratifs pour faire correspondre leur projet de développement à leur espace d'influence. Pour cela, l'ACUF souhaite que soit encouragée la mise en place de politiques contractuelles avec les territoires voisins pour promouvoir des projets qui s'inscrivent au plus près des bassins de vie des territoires urbains.

Deuxième principe : ne pas imposer d'en haut un modèle unique sur tout le territoire et laisser les acteurs locaux libres de s'organiser sur leur territoire

Le président de la République l'a dit lui-même en clôture du 91^e congrès des maires de France, le 27 novembre 2008 « Nos territoires sont différents et au nom de l'égalité on devrait accepter la diversité alors qu'au nom de l'égalité on fait de l'uniformité ». Les présidents de communautés urbaines constatent avec satisfaction que cette idée de non uniformisation des règles d'organisation territoriale, qu'ils expriment depuis longtemps, fait son chemin.

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 une reconnaissance de la complexité dans l'organisation de nos territoires, animés par le travail de réseaux d'acteurs variés. Plutôt que de vouloir simplifier de façon uniforme le millefeuille 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.

L'ACUF considère en particulier que la rigidité du bloc commune/communautés vis à vis des contextes locaux est une entrave à la performance de nos territoires.

Association des communautés urbaines de France

C'est pourquoi l'ACUF propose d'instaurer un statut des communautés urbaines plus souple pour permettre une répartition des compétences communes/communautés qui puisse prendre en compte les singularités politiques, économiques, sociales et organisationnelles d'un territoire tout en laissant les acteurs locaux maîtres d'œuvre de leur organisation. Il s'agit tout à la fois d'améliorer l'exercice de leur responsabilité au service du développement durable de leur territoire ainsi que l'efficacité des services publics locaux dont elles assument solidairement la charge avec les communes.

Dans le projet de statut qu'elles proposent, les communautés urbaines font ainsi 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. Il pourrait en être de même pour le département et la région : 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 ». Ce statut rénové est actuellement travaillé avec le soutien de la DGCL et les principes en ont été validés par le secrétaire d'Etat à l'Intérieur et aux collectivités territoriales.

Ainsi, l'ACUF préconise la même souplesse en ce qui concerne les autres échelons territoriaux.

Troisième principe : cette liberté donnée aux acteurs locaux doit toutefois être encadrée dans le souci constant d'une meilleure efficacité de l'action publique

Il ne s'agit pas de donner un blanc-seing aux acteurs locaux, aussi la réforme doit prévoir :

- des contraintes de calendrier : faute d'accord local intervenu dans un délai raisonnable à fixer, il conviendrait d'appliquer les dispositions minimales/uniformes prévues par la loi pour la répartition des compétences ;
- une obligation de communication des accords locaux au représentant de l'Etat;
- une obligation de résultat. Il s'agit pour les acteurs locaux, sous une forme à préciser, de rendre compte de 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 possibilité de révision des accords locaux qui pourrait s'exercer par exemple à l'issue d'un changement de majorité.