

DOSSIER p.5

Crise du logement : quels leviers pour mobiliser le foncier ?



Actualité

p.2

Premier bilan de la Médiation de l'eau
150 nouveaux PER labellisés
La mutualisation de services a la côte

Développement économique

p.4

La grande mutation des économies
régionales
Formation et innovation : des missions
pour les régions

Tour du monde

p.14

L'avenir incertain des « métropoles » polonaises

Action sociale

p.15

Les centres sociaux, animateurs de proximité
Interview de Henri Brossier

Droit

p.16

Impacts de la recomposition de la carte
sur les compétences intercommunales

Territoires

p.17

Nette attente envers le net
Déjà une cinquantaine de PLUI

Vie de l'AdCF

p.18

Bilan des 13 premières étapes du Tour
de France de l'AdCF
L'Adcf rencontre Thierry Mariani
L'actualité de l'association en bref



éditorial

Daniel Delaveau,
président de l'AdCF

Au-delà de l'effroi et de l'émotion suscités par la série de cataclysmes qu'ont subi les zones côtières du Japon, chacun a ressenti qu'il y aurait un avant et un après Fukushima. Moratoires sur les nouveaux projets de réacteurs et centrales, programmes de réduction drastique de la part du nucléaire dans notre mix-énergétique, appels à l'abandon pur et simple de cette technologie... les prises de position sur l'avenir de la filière électro-nucléaire se multiplient, en France comme partout dans le monde. L'avantage comparatif du nucléaire, tant en termes de rendement et de prix de revient, que d'émissions de gaz

à effet de serre, cède aujourd'hui le pas devant le principe de précaution. Réduire notre dépendance à cette source d'énergie devient un impératif catégorique, les débats se reportant sur l'intensité de cette réduction et de son rythme. Mais une autre question surgit immédiatement : comment faire ? La production d'énergies de substitution « décarbonées » sera durablement insuffisante pour satisfaire nos besoins. L'énergie va devenir un bien

« Les plans climat énergie territoriaux prennent une dimension nouvelle qui n'a plus rien à voir avec un catalogue d'éco-gestes. »

rare dont les prix n'ont pas fini d'augmenter. Cette contrainte structurelle va peser sur les budgets des ménages et sur la croissance de nos économies, si rien n'est fait.

De fait, chacun mesure la priorité absolue à accorder à l'efficacité énergétique et à la transformation de nos comportements collectifs. Les plans climat énergie territoriaux qui sont actuellement mis en œuvre dans de nombreux territoires prennent ainsi une dimension nouvelle qui n'a plus rien à voir avec un catalogue d'éco-gestes. Mobilités, bâtiments, logements, urbanisme, éclairage public... Une obligation de résultat nous est aujourd'hui adressée. Il faudra produire mieux mais aussi consommer moins.

« Penser global, agir local » : nul autre dossier que celui de l'énergie-climat n'illustre avec autant de force la maxime de l'urbaniste Patrick Geddes qui, dès le XIX^{ème} siècle, analysait la montée de nos interdépendances.

Actualité

Premier bilan de la **Médiation** de l'eau

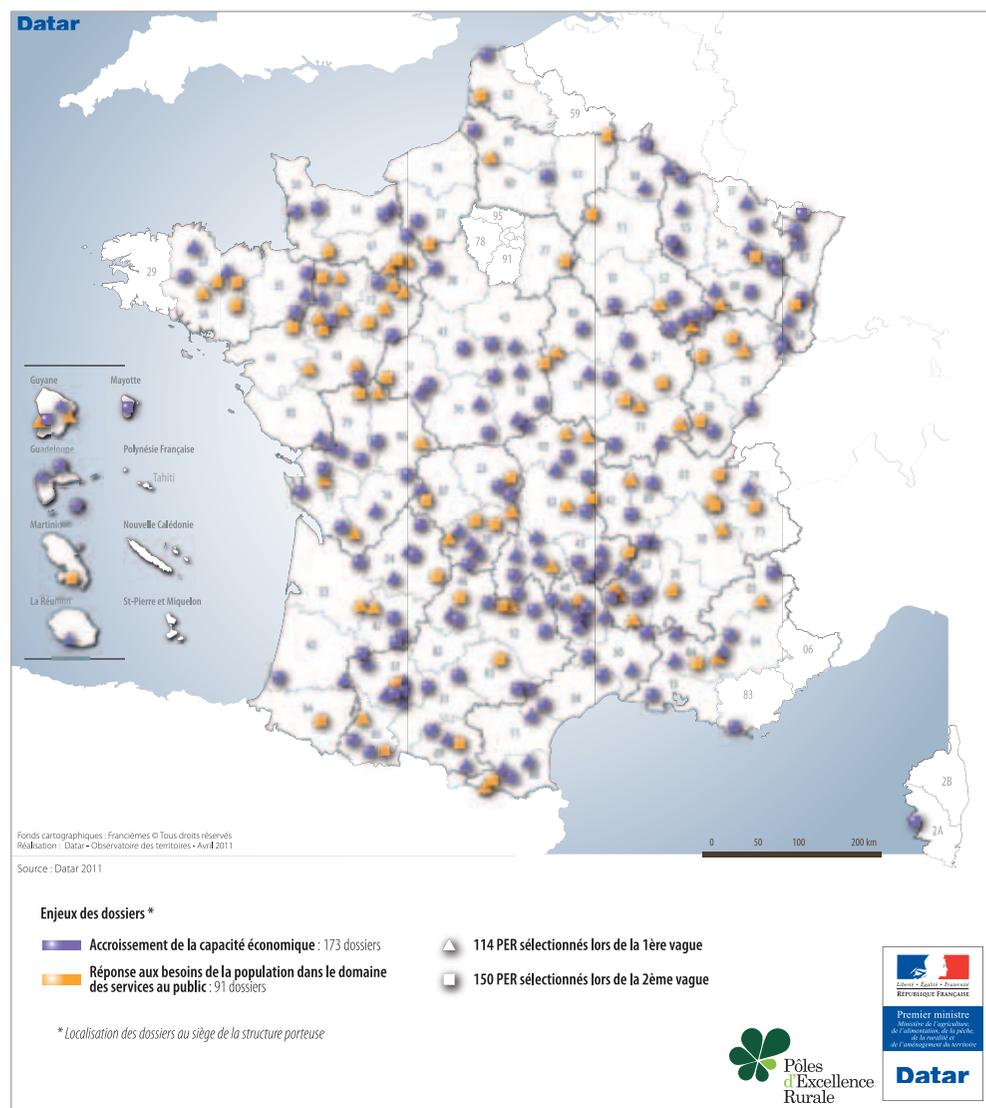
Le premier rapport d'activité de la Médiation de l'eau fait état, en 2010, de 1002 dossiers reçus. Un chiffre qui traduit une montée en régime et une notoriété croissante auprès des usagers et consommateurs, pour cette institution créée en 2009 à l'initiative conjointe de l'AMF, de l'AdCF et des entreprises délégataires*.

Pour 89% des dossiers recevables, l'action de la médiation a permis de trouver une solution. Le médiateur de l'eau, Marc Censi, s'en est félicité, soulignant que ce sont autant de procédures contentieuses évitées, souvent coûteuses pour l'ensemble des parties. 87% des litiges concernaient une contestation de facture : pour 34% en raison d'une surconsommation liée à une

fuite, 30% pour une surconsommation inexpliquée, 23% pour une contestation du relevé... Sur un montant moyen des litiges s'élevant à 2800 euros, la réduction de la facture s'est portée, en moyenne, à 1000 euros. Si elle vise en premier lieu à résoudre des litiges surgis entre des usagers et des entreprises délégataires, la médiation peut également intervenir dans des litiges opposant des usagers à un service en régie, dès lors, naturellement, que celui-ci accepte son intervention.

* La Fédération professionnelle des entreprises de l'eau (FP2E) et la Fédération des distributeurs d'eau indépendants (FDEI). La Médiation de l'eau bénéficie, en outre, d'un appui de la Médiation de la République et du soutien de douze associations de consommateurs réunies au sein d'un conseil d'orientation.

150 nouveaux **PER** labellisés



Bruno Le Maire a annoncé, le 8 avril, la labellisation, par le Premier ministre, de 150 nouveaux Pôles d'excellence rurale (PER), dont 65 sont portés par des communautés de communes et deux par des communautés d'agglomération, celle du Bassin d'Aurillac et de l'Espace Sud (Martinique).

La participation globale de l'État et des fonds européens s'élève à 235 millions d'euros pour ces PER 2^e génération. Suite aux recommandations du rapport d'évaluation du Sénateur Rémy Pointereau, le plafond de l'enveloppe attribuée à chaque PER a été relevé à 1,5 million d'euros. Au total, 264 dossiers ont été retenus à l'issue des deux vagues de l'appel à projet.

La mutualisation de services a la cote

« La situation des finances publiques locales et la crise économique, combinées à l'amorce d'un nouveau cycle de réformes institutionnelles, incitent les collectivités à réaliser des économies d'échelle par le biais des mutualisations de services », constate l'Observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la fonction publique territoriale, dans sa note de conjoncture de mars 2011.

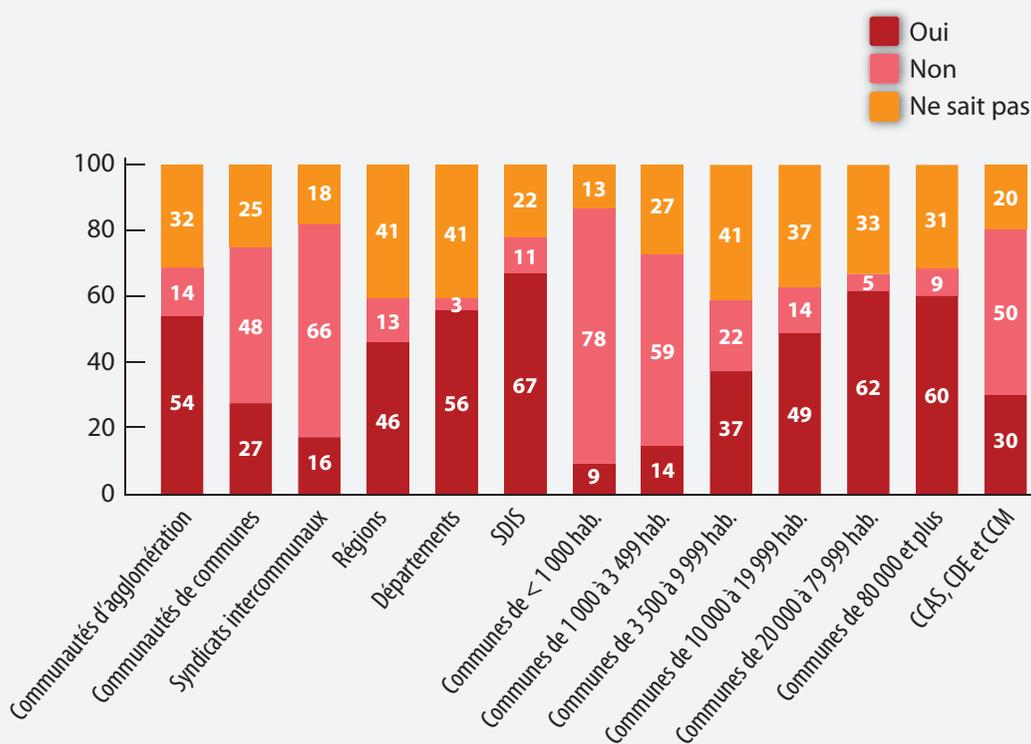
Déjà adoptée par un peu moins de 10% des collectivités (pour tout ou partie de leurs services), la démarche de mutualisation des services concerne principalement les communes de grande taille avec leurs communautés. Les principaux services mutualisés sont l'informatique et le traitement de l'information, la gestion financière et la comptabilité, l'action économique et le développement local, l'action culturelle, le personnel et les ressources humaines.

Les collectivités locales dans leur ensemble prévoient plus de 32000 recrutements en 2011 (soit -1,7% par rapport à 2010). Les deux tiers (20900) visent à remplacer une partie des départs (retraites ou autres) contre un tiers (11780) qui concerneraient des créations de postes.

FB

> Le prochain dossier d'Intercommunalités sera consacré au pilotage de la mutualisation de services entre communes et communautés, objet d'une étude confiée par l'AdCF à cinq élèves administrateurs de l'Institut national des études territoriales (Inet) dont la publication est prévue en avril.

Part des collectivités envisageant de recruter au cours de l'année 2011 (en %)



Parc éolien de Lestrade-et-Thouels | Aveyron :
 • 11 000 équivalents habitants alimentés en électricité verte¹
 • 7 700 tonnes de CO₂ évitées chaque année²

« On veut tous de l'électricité verte mais on ne veut rien voir dépasser ! »

« Le parc éolien est le plus gros investissement dans la région depuis l'installation des barrages hydroélectriques après la guerre. Dès le début, on a impliqué les habitants. On a proposé l'investissement citoyen mais la population a hésité à se lancer. Preuve que c'est un argument des opposants qui ne tient pas la route. Aujourd'hui, il y a des gens contre tout alors que ceux qui habitent au pied de nos éoliennes en sont fiers et sont prêts à témoigner que tout va bien. »

Bernard Castanier,
 maire de Lestrade-et-Thouels | Aveyron.

Si vous souhaitez développer un projet éolien ou solaire photovoltaïque, l'équipe de juwi EnR est à votre disposition pour un diagnostic complet de votre territoire et un accompagnement de A à Z. juwi EnR a déjà installé plus de 100 MW en France dont 74 MW éoliens et 28 MW photovoltaïques. Le groupe juwi compte plus de 15 ans d'expérience dans les énergies renouvelables et figure parmi les leaders du secteur en Europe.

En savoir plus :
www.juwi.fr • Tél. 02 31 87 83 77



La grande mutation des économies régionales

« Les régions françaises s'arriment à la reprise mondiale de façon très inégale », observe le cabinet Asterès, dans une étude de conjoncture économique publiée en mars 2011. L'économie française se spécialise sur ses points forts : tourisme, agroalimentaire, pharmacie, cosmétique et aéronautique. Des activités à forte valeur ajoutée et pourvoyeuses en emplois qui ne concernent qu'une poignée de régions.

Sept régions seulement ont vu repartir l'emploi en 2010. Quatre autres ont enregistré une stagnation, alors que onze continuaient de voir l'emploi reculer, dans tout le quart nord-est et dans le centre de la France, régions industrielles les plus lourdement frappées par la récession de 2008-2009. L'édition de mars 2011 des « Perspectives régionales » réalisées par le cabinet Asterès confirme que le déclin de certaines activités industrielles s'est aggravé lors de la dernière crise. Une tendance déjà cartographiée par Laurent Davezies, à l'échelle des bassins d'emploi, dans son étude « La crise et nos territoires : premiers impacts », menée pour le compte de l'AdCF et de la Caisse des dépôts (cf. *Intercommunalités* 148, septembre 2010).

Les exportations des activités métallurgiques par exemple, en compétition avec les pays émergents, ont chuté de plus de 700 millions d'euros en l'espace de deux ans dans quatre régions françaises : la Lorraine, la Bourgogne, le Nord-Pas de Calais et la Picardie.

Cette redéfinition territoriale n'est pas nouvelle (les Pays de la Loire sont devenus plus industriels que la Lorraine dès 2007), mais elle s'est accentuée avec la récession, et cette nouvelle donne ne sera pas remise en cause par la reprise. En Lorraine, en Picardie et en Franche-Comté, le PIB a ainsi reculé de 4% en 2009. Or, dans les deux premières régions, 2008 avait déjà été une année de récession (-1%).

Nouvelle donne industrielle

Selon l'Insee, les régions Picardie, Franche-Comté, Champagne-Ardenne, Auvergne, Alsace, Haute-Normandie, Lorraine, Pays de la Loire, Bourgogne, Basse-Normandie et Centre ont perdu 340 000 emplois industriels depuis 2002, dont un tiers durant la période 2008-2009. Facteur aggravant, ces territoires n'ont que peu d'« amortisseurs » (retraites, emploi public, tourisme non marchand) pour rebondir. Dans le même temps,

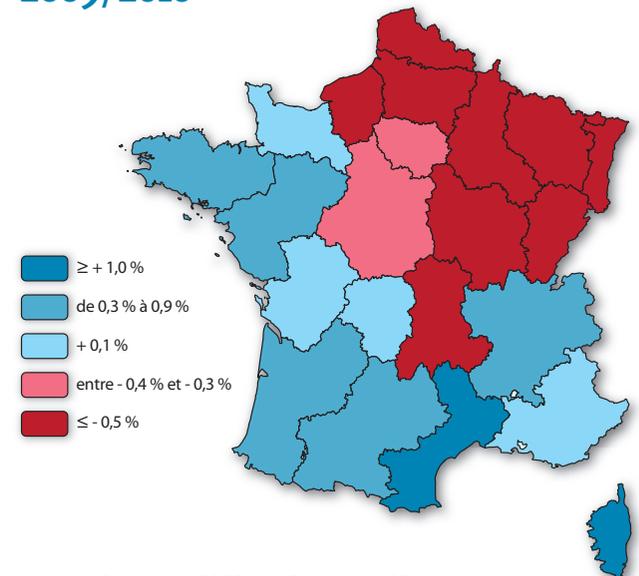
l'appareil productif français se spécialise sur ses points forts : l'agroalimentaire, l'aéronautique et la pharmacie, ce dernier secteur étant fortement concentré dans quatre régions françaises : l'Île-de-France, Rhône-Alpes, l'Auvergne et le Nord-Pas de Calais, qui ont vu leur exportations augmenter de 450 millions d'euros sur la même période. Les auteurs de l'étude, Nicolas Bouzou et Juliette Hubert, parlent ainsi d'« une nouvelle donne industrielle ». Si les écarts de croissance ont été limités en 2010, le décrochage était perceptible pour certaines régions comme la Picardie, la Bourgogne, la Lorraine et, dans une moindre mesure, la Champagne-Ardenne. Dans celles traditionnellement portées par le BTP, l'éclatement de la bulle immobilière a entamé la croissance, comme en Bretagne, Languedoc-Roussillon et PACA. Seules l'Île-de-France et la Corse ont connu une croissance nettement supérieure à la moyenne.

À croissance égale, les régions industrielles créent moins d'emplois

Conséquence de ces évolutions de PIB, à la mi-2010, l'emploi salarié était toujours en recul dans le nord-est, alors qu'il progressait sur la façade ouest et dans le sud. À croissance égale, les régions plus industrielles créent moins d'emplois : un PIB de +1,2% suffit en Languedoc-Roussillon pour que l'emploi salarié progresse, mais un taux de 1,6% ne suffit pas en Franche-Comté.

Certaines régions sont en phase de diversification industrielle (Alsace) ou de repositionnement sur des secteurs à plus forte valeur ajoutée comme l'agroalimentaire (Nord-Pas de Calais). D'autres régions sont aujourd'hui dans un entre-deux délicat : la Lorraine, le nord de la Champagne-Ardenne et la Picardie sont encore largement centrées sur des industries en déclin. À l'inverse, une région comme la Bourgogne parvient à conserver un appareil productif robuste par la transmission des savoir-faire industriels, tout en se diversifiant dans le champ de l'économie résidentielle, comme

Variation de l'emploi salarié 2009/2010*



* entre le 2^e trimestre 2009 et le 2^e trimestre 2010

Source : Insee. Emploi salarié (hors agriculture)

en témoigne le renforcement de son attractivité touristique.

Les migrations interrégionales seront à observer de près. « Parfois, les migrations sont plus importantes que les emplois disponibles sur le territoire qui attire. Cette forte attractivité peut faire augmenter le taux de chômage », alerte Nicolas Bouzou, anticipant que « des régions risquent d'être dépassées par leur succès ».

Olivier Crépin

Formation et innovation : des missions pour les régions

Les coauteurs de l'édition de mars 2011 des « Perspectives régionales » se sont également interrogés sur les leviers de croissance dont disposent les collectivités territoriales. Pour Nicolas Bouzou, la priorité est à l'investissement massif dans le champ de la formation au sens large (enseignement supérieur) et de l'innovation (recherche).

La formation, pour requalifier les ouvriers dont les profils convenaient jusque-là aux secteurs industriels mais qui ne sont pas suffisants pour répondre à la nouvelle donne ; et l'innovation pour consolider la compétitivité. Deux compétences qui méritent, selon Nicolas Bouzou, d'être prises en charge par les régions.

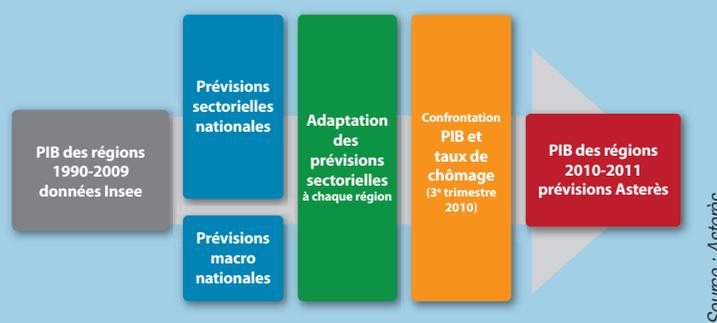
Seront-elles au rendez-vous ? C'est tout l'enjeu des schémas régionaux de développement économique (SRDE), dont la deuxième génération est actuellement en préparation.

OC

La méthode « Asterès »

Le cabinet d'analyse économique et de conseil Asterès publie, deux fois par an, ses « Perspectives régionales, la croissance des régions françaises en 2011 ». L'édition de mars 2011, rédigée par Nicolas Bouzou et Juliette Hubert, a été présentée le 15 février devant un parterre de cinquante développeurs économiques territoriaux membres du Cner, la fédération des agences de développement économique. Le modèle conçu par Asterès s'appuie sur la structure sectorielle des économies régionales, modulée en fonction de la dynamique propre à chaque région, l'évolution du chômage et d'autres données connues des analystes (*judgmental overlay*).

Il intègre les principales données statistiques régionales (Insee, Banque de France, ministère du Logement, ministère de l'Agriculture, Douanes...).



Quels leviers pour mobiliser le foncier ?



Le nouvel envol des prix du logement dans les zones tendues a remis à l'agenda la question foncière et les moyens de libérer des terrains à des prix abordables dans des espaces stratégiques.

Sans cela, la volonté de limiter l'étalement urbain dans les politiques locales de l'habitat ne fera qu'alimenter la surchauffe des marchés fonciers.

Rendre le foncier disponible et plus accessible est devenu un enjeu prioritaire dans les agglomérations, tandis que son usage raisonné s'impose à leurs périphéries.

C'est l'une des ambitions des groupes de travail mis en place par Benoist Apparu sur l'urbanisme de projet, auxquels l'AdCF participe activement aux côtés d'autres représentants de collectivités, de l'État, de chercheurs et de professionnels de l'immobilier.

Tour d'horizon des freins actuels à la mobilisation du foncier et des outils à concevoir.

La question foncière au cœur de la politique du logement

Le développement de la construction neuve apparaît comme la réponse logique à la crise du logement. C'est dans cet esprit que les pouvoirs publics ont mis à la disposition des communautés plusieurs dispositifs visant à mettre celles-ci en situation de responsabilité dans la production d'une offre nouvelle. Leur engagement dans les politiques d'habitat a participé au récent redressement des mises en chantier, mais les obstacles à la production de logements restent nombreux.

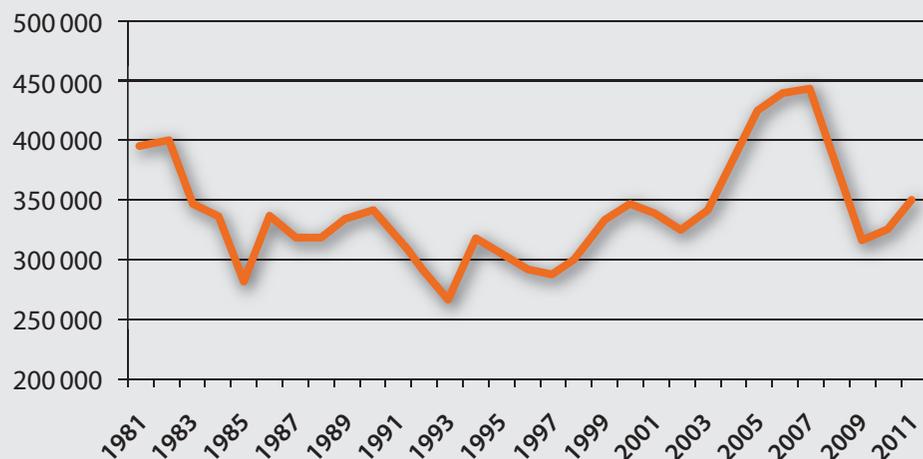
Un million de logements. C'est à peu près ce qu'il manque, selon les experts, pour résorber le déficit de l'offre – qui s'est durablement creusé depuis les années 1980 –, et répondre aux besoins annuels liés aux évolutions démographiques, aux effets du desserrement familial, aux opérations de rénovation urbaine et aux changements des modes de vie. Pour répondre à ces enjeux de production et de solidarité locale, l'État a

progressivement décentralisé sa politique du logement en confiant aux communautés intéressées des compétences élargies en matière d'habitat, les positionnant comme chefs de file de leur mise en œuvre et sollicitant leur participation financière.

La délégation des aides à la pierre, adossée dans un premier temps au plan de cohésion sociale puis, à partir de 2009, au plan de relance, est le fait le plus marquant de cette politique. L'État donne aux

communautés la possibilité de gérer en son nom les aides en faveur du parc public et privé. En contrepartie, il leur fixe des objectifs quantitatifs de production. Les premières délégations ont mis en lumière la difficulté de passer d'un objectif quantitatif national à sa déclinaison dans les territoires. Les communautés qui disposaient déjà d'une politique du logement très élaborée, reposant sur des programmes locaux de l'habitat (PLH) robustes,

Nombre de logements commencés



Source : SOeS - estimation pour 2011 sur la base des résultats du premier trimestre.

ont progressivement appris à négocier ces objectifs, à la hausse ou la baisse, avec d'autant plus de conviction qu'elles apportaient des financements au moins égaux à ceux de la puissance publique.

Obligations de résultats

L'ensemble des acteurs s'accorde pour dresser un bilan globalement positif du dispositif de la délégation des aides à la pierre, comme en témoigne la reprise des mises en chantier depuis 2010.

Pourtant, sans que soit remis en cause cet engagement, l'écart entre l'offre de logements et les capacités contributives des ménages continue de se

cace, elle doit s'opérer avant tout là où la demande est forte et à des niveaux de prix accessibles pour les ménages modestes, en location comme en acquisition. Au cours des deux dernières années, ce n'est pourtant pas au cœur des zones tendues, comme en Île-de-France par exemple, que l'on a le plus produit de logements, bien au contraire.

L'absence de ressources foncières facilement disponibles, en particulier dans les zones tendues, est un frein réel. Peu de collectivités ont su anticiper en élaborant de véritables stratégies d'approvisionnement du foncier ; tout est à construire dans ce domaine, pour traduire, dans les faits, les ambitions des PLH.

Alléger le coût du foncier pour l'habitat social

La cherté du foncier qui se répercute sur les coûts de sortie d'une opération constitue un second obstacle. Actuellement, les propriétaires de terrains nus à bâtir ne sont pas incités à remettre leur bien sur le marché et adoptent une attitude patrimoniale conservatoire, voire spéculative, qui contribue à la surchauffe des coûts de production, en particulier lorsqu'il s'agit de logement social.

Par ailleurs, le mécanisme du versement systématique d'une surcharge foncière permettant de financer le foncier au prix fort brouille les pistes, alors qu'il faudrait orienter la réflexion vers des

solutions permettant de produire du foncier à bon marché, en particulier lorsqu'il s'agit de logements sociaux dont les loyers offriront une faible rentabilité. Pourrait-on ainsi envisager que les bailleurs sociaux ne soient pas contraints d'intervenir dans les mêmes conditions de marché que les autres opérateurs ?

L'enjeu n'est pas que quantitatif

La récente remontée des mises en chantier, observée au niveau national (cf. graphique ci-contre), n'apportera qu'une réponse partielle à la demande de logements qui reste insatisfaite dans les grandes agglomérations : il s'agit pour l'essentiel d'une production neuve relevant de l'initiative de promoteurs ou de particuliers, située le plus souvent en dehors des grandes villes là où le foncier est moins cher. Par ailleurs, la production d'habitat locatif social ne débouche pas systématiquement sur une offre de logements dont les loyers sont compatibles avec les revenus des ménages. Il en est ainsi

« Un rythme élevé de construction ne peut à lui seul résoudre la crise du logement, réduire les inégalités sociales et territoriales, et lutter contre l'étalement urbain. »

« Pour être efficace, la production doit s'opérer là où la demande est forte, et à des prix accessibles pour les ménages modestes. »

creuser, les situations de mal-logement persistent, la mixité sociale est en recul dans certains territoires, tandis que l'étalement urbain progresse.

Conscient de cette situation, l'État (alors même que ces aides directes sont en baisse) tend à se montrer de plus en plus exigeant vis-à-vis des communautés, leur imposant des objectifs ambitieux en matière de production nouvelle ou d'implication dans des dispositifs ciblés (comme le programme « Habiter mieux » sur la réhabilitation thermique). Les préfets sont même invités à « muscler » des PLH dont l'ambition serait insuffisante...

Manquant de moyens au niveau national, l'État joue la carte locale mais en imposant ses objectifs aux communautés et en leur fixant des obligations de résultats. Avec la possibilité de saisir la justice administrative, ouverte à partir de 2012 pour les ménages n'ayant pas obtenu de logement au terme d'un long délai resté sans réponse, la loi sur le droit au logement (Dalo) ajoute un niveau de pression supplémentaire.

Absence de ressources foncières

Si l'engagement des communautés délégataires pour répondre à ces exigences est bien réel, la production d'une offre nouvelle abondante peut rencontrer d'importantes difficultés. Pour être effi-

du PLS qui finance des logements de type intermédiaire dont les loyers se situent bien souvent au niveau des prix du marché.

Un rythme élevé de construction ne peut à lui seul résoudre la crise du logement, réduire les inégalités sociales et territoriales, tout en luttant contre l'étalement urbain. L'enjeu n'est pas que quantitatif. La solution viendra de la capacité des politiques locales de l'habitat à mieux territorialiser les dispositifs nationaux, à accepter la densification du tissu urbain et une plus grande mixité, et à développer une offre de logements diversifiée et respectueuse des parcours résidentiels des ménages.

Claire Delpéch

États généraux du logement : « Nous souhaitons l'émergence d'une vraie politique foncière »

On ne construit pas assez de logements en France et ceux que l'on construit ne correspondent pas aux besoins sociaux. C'est le constat que dressaient l'ensemble des acteurs du logement regroupés au sein des États généraux du logement (EGL), réunis le 4 mai 2010 pour présenter 15 propositions visant à une large remise à plat des dispositifs actuels (cf. *Intercommunalités* 146, juin 2010).

Le foncier occupe, là encore, une place toute particulière au sein des propositions des EGL. « Nous souhaitons l'émergence d'une vraie politique foncière en faveur d'une meilleure utilisation de l'usage des sols pour favoriser le logement », avait déclaré Thierry Repentin, président de l'USH, au titre des EGL. Les signataires des États généraux considèrent qu'il faut rendre les marchés fonciers compatibles avec les besoins des ménages et, ce faisant, lutter contre la rétention foncière au moyen de la fiscalité, par exemple. Les EGL proposent de mettre à disposition de l'autorité organisatrice du logement, plutôt située à l'échelle d'un bassin de vie, une large palette d'outils d'intervention visant à la maîtrise du foncier et favorisant la densification urbaine. **CD**

> Le 8 juin prochain, les États Généraux du Logement interpellent les partis politiques sur l'ensemble de leurs propositions.

Bilan positif pour la délégation des aides à la pierre

La semi-décentralisation de la politique du logement a permis de relancer la construction, en particulier dans les grandes agglomérations. Les communautés ont rapidement pris conscience de son effet de levier sur la structuration des politiques locales et de sa capacité à accélérer la production de logements dans un contexte de crise.

Pour de nombreuses communautés, la délégation des aides à la pierre est devenue un outil de gouvernance de la politique communautaire en matière d'habitat. Elle leur a donné l'occasion de se placer « au centre du jeu », en construisant ou en consolidant des partenariats avec les acteurs locaux et notamment les bailleurs sociaux : pilotage amont de la programmation, intervention sur le choix des programmes, des partenariats, des localisations en concertation avec les communes...

Instituée par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, la délégation des aides à la pierre a connu un succès rapide. Début 2010, près d'un logement sur deux était financé dans ce cadre, concernant 45% des communautés d'agglomération et urbaines (78 communautés délégataires) et 29% des départements (28 départements délégataires). Les grandes agglomérations

sont quasiment toutes devenues délégataires des aides à la pierre.

Le PLH, colonne vertébrale des politiques locales

Dans le cadre d'une étude menée avec l'AdCF, l'Agence nationale pour l'information sur le logement (Anil) en dresse un premier état des lieux*, montrant l'importance prise désormais par les PLH. Véritable colonne vertébrale des politiques locales, ces derniers reposent sur une expertise de plus en plus fine et préconise des programmes d'actions dont la territorialisation, sous forme contractualisée avec les communes par exemple, se généralise.

L'étude fait également le constat que, progressivement, les communautés, notamment lorsqu'elles sont délégataires, élargissent leur gamme d'intervention et se dotent de moyens accrus, qu'elles se situent dans un marché du logement fluide ou tendu. Au-delà de la produc-

tion de logements locatifs sociaux, elles investissent peu à peu tous les champs des politiques locales de l'habitat (cf. tableau ci-dessous), y compris là où elles étaient peu présentes : élaboration de stratégies foncières adaptées, engagement dans l'accession sociale, réhabilitation du parc privé, accompagnement des

publics spécifiques, politique de la ville, développement d'outils d'observation et d'ingénierie.

CD

* Les politiques de l'habitat des communautés urbaines et d'agglomération depuis la loi libertés et responsabilités locales, formes d'intervention et budgets (France métropolitaine, 2004-2009), Anil, AdCF, janvier 2011.

Domaines dans lesquels les communautés développent au moins une action

% des interventions	Communautés délégataires	Communautés non délégataires
Parc locatif social	100 %	80 %
Réhabilitation parc privé	100 %	64 %
Publics spécifiques	87 %	60 %
Politique de la ville	82 %	54 %
Intervention foncière	74 %	50 %
Accession sociale	59 %	34 %
Études, ingénierie	76 %	10 %

Source : Enquête AdCF-Anil, janvier 2011.

Fondation Abbé Pierre : des interventions publiques pour réguler le marché

L'action de la Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés, dans son rôle d'interpellation des pouvoirs publics, a beaucoup contribué à la sensibilisation du grand public à la crise du logement. Depuis 1995, elle édite tous les ans un rapport sur l'état du mal-logement en France¹. Publié en février dernier, le 16^e rapport fait état de 3,6 millions de personnes concernées, chiffre confirmé par l'Insee². Pour Patrick Doutreligne, délégué général de la Fondation Abbé Pierre, « il faudrait entre 800 000 et 900 000 logements supplémentaires » pour résorber le mal-logement. Dénonçant une situation aggravée par la crise économique, la Fondation a appelé à la mobilisation générale au travers de quatre mots d'ordre pour agir en profondeur sur les causes de la pénurie et du mal-logement. Deux de ces mots d'ordre concernent directement la question foncière, considérée comme « un verrou à faire sauter ». Le premier mot est axé sur une relance significative de la production de logements, notamment dans les territoires qui en manquent le plus. Pour rendre cet objectif opérationnel, la Fondation préconise, à l'instar des États généraux du logement, une véritable loi foncière. Celle-ci aurait vocation à mobiliser les terrains urbanisables, en particulier en zone dense, à hauteur des besoins et à des prix compatibles avec les différents types de logements à produire. Deuxième mot d'ordre : intervenir sur les marchés. Faisant le constat de l'augmentation croissante des prix de l'immobilier et du logement au cours des dix dernières années, la fondation estime que seule

une intervention massive et durable de la collectivité sur le foncier, sur l'immobilier et sur la maîtrise des loyers pourra permettre de détendre la situation face à un marché incapable de s'autoréguler.

CD

1- « L'état du mal logement en France », Fondation Abbé Pierre, 16^e rapport, février 2011.

2- « Être sans domicile, avoir des conditions de logement difficiles : la situation dans les années 2000 », Insee première n° 1330, janvier 2011.



Des freins à la mobilisation foncière

À entendre nombre d'acteurs de la chaîne de production du logement, le foncier constructible existe. Mais de multiples freins (techniques, financiers, fiscaux, juridiques et politiques) contrarient la libération de cette matière première. Le débat sur la levée de ces obstacles doit de plus conjuguer deux impératifs apparemment antagonistes : l'indispensable effort de construction et la préservation des terres agricoles.

La lutte contre la rétention foncière et la mobilisation du foncier se heurtent inévitablement à d'abondantes difficultés techniques d'autant plus complexes que le politique se place dans une ambition de renouvellement urbain. C'est, par essence, un processus long. Il est souvent ralenti par un morcellement cadastral excessif, par une identification laborieuse des propriétaires ou un nombre élevé d'indivisaires, par d'interminables négociations... Il s'allonge encore davantage dans le cadre de reconver-

Toute opération préopérationnelle de renouvellement urbain s'accompagne, de fait, d'une complexité croissante. « *Le grignotage agricole sera toujours moins cher et moins compliqué que le renouvellement urbain qui appelle une politique volontariste très forte en matière foncière* », souligne Aude Debreil, ex directrice de l'Établissement public foncier des Yvelines (EPFY). La coprésidente du groupe de travail « Apparu » sur la réforme du droit de préemption urbain maintient toutefois le cap de la lutte contre l'étalement en suggérant d'« *inciter et de faciliter davantage le recyclage du foncier et de l'immobilier dans les tissus urbains constitués* ».

Argent et longueur de temps

Un temps long de mobilisation du foncier renchérit son coût. Un mauvais point pour le logement qui, en matière de rentabilité, ne pèse guère en comparaison des activités économiques ou commerciales. Quoi qu'il en soit, toute intervention publique en matière d'action foncière s'inscrit dans la durée et appelle une mobilisation de financements à moyen et long termes.

Les promoteurs ou lotisseurs n'hésitent pas à s'exonérer de leurs engagements financiers en usant, auprès des propriétaires, de promesses de vente avec de lourdes et longues conditions suspensives. Tel n'est pas le cas des collectivités qui, à travers leurs établissements publics fonciers notamment, doivent assumer la charge de la dette engendrée par leurs premières acquisitions. En tant qu'amateur, ce sont elles qui prennent souvent le plus de risque. « *Sur le principe, ce risque et ce coût financier autorisent d'ailleurs la collectivité à exiger un haut niveau de qualité urbaine auprès du promoteur. Tel est trop rarement le cas et celui-ci s'en tire souvent à bon compte* », observe Aude Debreil. La relation entre l' élu et le promoteur gagnerait à changer de nature. Qui serait choqué que les élus, eux aussi, se forment à l'art de la négociation ?



La construction de logements se heurte également à des comportements « Nimby » (en anglais « Not In My Back Yard » : « pas dans mon arrière-cour »).

Un placement sûr et sans frais

Le foncier fait, par ailleurs, l'objet de « rétention » de la part des propriétaires. Ce comportement est parfois involontaire, du fait notamment du morcellement en indivision de la propriété foncière qui limite toute prise de conscience, par ces trop nombreux copropriétaires, des enjeux urbains et des droits à bâtir liés au sol.

Mais il traduit bien souvent une volonté avérée du propriétaire – le particulier comme l'acteur institutionnel – qui n'est pas fiscalement pénalisé par le maintien de son bien en l'état. « *Tout incite à conserver le foncier puisque le portage du stock n'est pas sanctionné* », soulignent très régulièrement les membres du groupe foncier.

Philippe Schmit



Les appels à la densification du Grenelle se heurtent encore à la faible capacité des acteurs publics à agir sur les marchés fonciers.

sions, notamment industrielles, avec les problématiques liées à l'encombrement du terrain, sa pollution, sa fragilité géologique et son besoin de remise en état (sondage, démolition, renforcement des portances par remblais...).

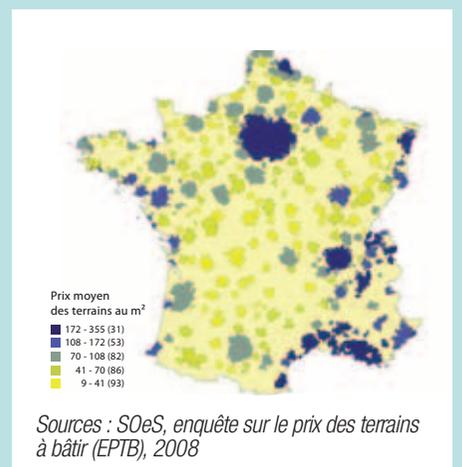
Les prix des terrains à bâtir dans les aires urbaines françaises

« La localisation, encore la localisation, toujours la localisation ». Le sous-titre de l'enquête sur le prix des terrains, menée dans les 100 principales aires urbaines françaises par le service de l'observation et des statistiques du Commissariat général au développement durable*, est éloquent.

Sans surprise, l'étude fait ressortir trois groupes de facteurs expliquant le prix du mètre carré de terrain en 2008. Tout d'abord, un terrain est d'autant plus cher au mètre carré qu'il se situe dans une aire urbaine densément peuplée et/ou en forte croissance démographique. Ensuite, au sein d'une aire urbaine donnée, un terrain à proximité du centre de l'aire urbaine est plus onéreux qu'un terrain plus éloigné. Les caractéristiques propres des terrains (viabilisés ou non, ratio façade/surface) arrivent en troisième position.

Alors que le prix médian est de 78,9 euros dans la France entière, le prix moyen s'élève à 239 euros dans l'aire urbaine de Paris, 176 dans celle de Marseille, 148 dans celle d'Annecy et 106 dans celle de Toulouse, il n'est que de 79 euros à Clermont-Ferrand et 49 à Poitiers. Des chiffres qui expliquent que la crise du logement n'ait pas la même intensité partout.

* « *Le prix des terrains en France : la localisation, encore la localisation, toujours la localisation* », Commissariat général au développement durable, *Le point sur*, n° 74, février 2011.



Sources : SOeS, enquête sur le prix des terrains à bâtir (EPTB), 2008

INTERVIEW

Guy Portmann, promoteur-constructeur, président du groupe France Terre, vice-président de la FPI et du Snal*

La production de logements patine. Souffre-t-elle, en France, d'un phénomène de « pénurie » ou plutôt de « rétention » foncière ?

La France n'a pas de problème de pénurie foncière : il existe du terrain, mais il n'est pas mis à la disposition de la construction de logement. Par exemple, on dit qu'il n'y a pas de terrain à Paris, mais quand on a parlé de terrains pour les Jeux Olympiques... on en a trouvé !

Plus généralement, pour 215 000 hectares mobilisés pour des activités économiques, 60 000 le sont pour le logement¹. Il est clair que les collectivités ont plus de mal à libérer du foncier pour le logement que pour les zones d'activités...

Pourquoi cette préférence pour l'activité économique ?

Pour un maire, la zone d'activités, c'est plus facile, plus gratifiant, et c'est un thème plus porteur dans le cadre des campagnes électorales. Par ailleurs, pendant longtemps, les collectivités ont tiré de bien meilleurs avantages fiscaux des entreprises que de l'habitat, et sans avoir besoin, en outre, d'investir pour les services publics qu'engendre généralement l'arrivée de nouveaux habitants. Enfin, le maire est soumis à la pression de ses administrés plus ouverts à la réalisation d'une zone d'activités éloignée du centre-ville, plutôt qu'à celle d'un nouveau quartier d'habitat situé en bordure de leur jardin.

À quel niveau doit donc être prise la décision ? Au plus près du terrain, avec tout le risque émotionnel et politique que la proximité engendre ? Ou à un niveau qui impose davantage de distance ?

À votre avis ?

Que les mairies continuent à délivrer les autorisations d'urbanisme, pourquoi pas ? Mais il faut que le lieu de gouvernance en matière d'urbanisme, le niveau où il est pertinent que soit menée la réflexion sur l'élaboration des documents d'urbanisme (PLU) et leur liaison avec le PLH, ce soit le niveau intercommunal. Cela permet d'ailleurs au maire lui-même d'avoir une gestion beaucoup plus saine de son territoire.

À qui imputez-vous la rétention foncière ?

Le premier type de rétention est dû au comportement du propriétaire foncier qui cherche à valoriser son patrimoine pour maximiser sa rentabilité. Il joue sur la rareté et le

temps : plus il attend, plus il peut espérer vendre cher.

Le deuxième type de rétention, plus pernicieux, est d'origine politique. Il se manifeste par la réduction volontaire du gisement disponible pour des questions administratives. Cette pénurie organisée vise à orienter le marché vers des zones particulières, par exemple dans le but de « reconstruire la ville sur la ville ». C'est ainsi que la dernière révision du PLU de Lyon a réduit des deux tiers les zones d'extension urbaine.

Comment se comporte l'État propriétaire ?

Les propriétaires fonciers se comportent tous pareil, qu'ils soient grands ou petits, publics ou privés. Sous sa casquette « propriétaire », l'État a pour première préoccupation de valoriser son patrimoine, sauf si l'établissement public a un blanc-seing de sa tutelle lui demandant de sous-valoriser les terrains dans un objectif d'intérêt général, par exemple la construction de logements.

Pour les promoteurs, les établissements publics sont des fournisseurs importants, dont il ne faut pas attendre trop, ni trop rapidement. Ce que l'on gagne en simplicité (un interlocuteur unique pour un nombre important de terrains), on le perd généralement en complexité technique.

Vous siégez au Snal et à la FPI. Quelles sont les principales mesures que préconisent ces deux fédérations professionnelles ?

À la FPI comme au Snal, nous souhaiterions que la fiscalité évolue de telle manière qu'elle n'encourage pas la rétention foncière. La taxe sur le foncier non bâti constructible est aujourd'hui insuffisante pour que les propriétaires fonciers se posent la question de l'arbitrage de son usage. La surtaxe devrait être plus systématique car, à partir du moment où un terrain est classé constructible, il est légitime que la taxe foncière en tienne compte.

Quant à l'exonération de la taxation des plus-values foncières, il faut inverser le système actuel qui prévoit que « plus on attend, moins on paye ». Au contraire, le propriétaire devrait être exonéré l'année de la mise en constructibilité et voir sa taxe augmenter au fur et à mesure des années.

Attention, il n'est pas question d'augmenter toutes les taxes foncières et de supprimer tous les abattements sur



« Les collectivités ont plus de mal à libérer du foncier pour le logement que pour les zones d'activités. »

les plus-values ! L'idée serait d'instaurer la possibilité d'une sectorisation de la taxation, afin d'agir fiscalement là où la demande est la plus forte.

Notre deuxième piste, opérationnelle, suggère de faire évoluer le projet urbain partenarial (PUP) en introduisant la dimension « projet d'aménagement privé » et le dialogue public-privé², de manière à ce que les propriétaires soient concernés par la mobilisation et la valorisation de leur terrain. Selon leur degré d'engagement et leur compétence, ils peuvent s'impliquer directement dans l'opération où vendre à un aménageur professionnel.

Enfin, la FPI et le Snal s'alarment du

développement des recours contre les autorisations d'urbanisme : 70% des permis de construire sont attaqués à Marseille, 50% à Lyon, plus de 50% en région parisienne... En attendant, le foncier ne sort pas.

Propos recueillis par VL et PS

* FPI : Fédération des Promoteurs Immobiliers
Snal : Syndicat National des Aménageurs Lotisseurs

1- Selon l'étude « Foncier, le maillon faible », Guillaume Emer, commandée par le Snal, avril 2007.
2- Instauré par la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, le PUP permet aux collectivités de fixer, avec les propriétaires fonciers, les aménageurs ou les constructeurs, le programme et le financement des équipements publics à réaliser pour répondre aux besoins des futurs habitants.

Logements en Île-de-France : les professionnels favorables à l'incitation fiscale

« Faciliter l'émergence des terrains constructibles au moyen de leviers fiscaux, par exemple en taxant les plus-values en cas de rétention foncière ». Telle est la première des 14 propositions rédigées par trois organisations patronales – la Fnaim Paris Île-de-France en tant qu'aménageur, la Fédération française du bâtiment Grand Paris et la Fédération des promoteurs immobiliers (FPI) de l'Île-de-France – qui organisaient, le 23 mars, un colloque commun sur le logement dans la région capitale.

« Le dispositif actuel des abattements fonctionne à l'envers », critique notamment Patrick Vigney, délégué général de la FPI de l'Île-de-France, par ailleurs peu disert sur les modalités d'une réforme fiscale « très difficiles à mettre en œuvre ». Son credo porte plutôt sur l'idée de « renforcer et imposer des densités de construction plus contraignantes », notamment autour des futures gares que prévoit le projet Grand Paris et les

zones urbaines de seconde couronne. C'est par la densification qu'il sera possible, selon lui, de respecter l'objectif de 70 000 logements nouveaux par an (soit 30 000 de plus que le rythme actuel de construction) tout en maîtrisant l'étalement urbain.

Quant au rôle des collectivités, les trois fédérations auraient rencontré « de nombreux maires souhaitant une intervention de l'État car il devient difficile d'aller à l'encontre d'un électorat défavorable à l'arrivée de nouveaux habitants ». D'où leur idée de faire évoluer la mission du comité régional de l'habitat et celle de l'État. « À plan exceptionnel, mesure exceptionnelle ; si les collectivités locales ne suivent pas l'objectif du Grand Paris, il faut renforcer le pouvoir du préfet », déclarent-ils d'une seule voix. Quant à l'intercommunalité – il est vrai timide dans une grande partie de l'Île-de-France – elle ne semble pas encore faire partie de leur vocabulaire.

VL

Quels leviers fiscaux pour lutter contre la rétention ?

Parmi les quatre groupes de réflexion nationaux sur l'urbanisme de projet mis en place par le secrétaire d'État Benoist Apparu, l'un d'entre eux est chargé de trouver de nouveaux leviers fiscaux pour pénaliser la rétention foncière. Premières orientations.

À la suite des travaux conduits en 2009 et 2010 pour préparer la réforme de la fiscalité de l'urbanisme (nouvelle taxe d'aménagement et création du versement pour sous-densité), l'un des quatre groupes de travail sur l'urbanisme de projet constitués à l'initiative du secrétaire d'État Benoist Apparu a été chargé de réfléchir aux leviers fiscaux susceptibles de pénaliser les comportements de rétention foncière. Sous la présidence du professeur Yves Jegouzo (cf. interview p.13), le groupe de travail auquel ont pris part des représentants d'associations de collectivités, dont l'AdCF, a passé en revue l'ensemble des taxations locales et nationales appliquées aux plus-values foncières et immobilières (cf. p. 11) et s'est également intéressé aux moyens d'intervention possibles au sein de la fiscalité directe.

Supprimer les avantages fiscaux liés à la détention de longue durée

Deux axes principaux se sont dégagés des travaux du groupe. La première piste explorée a consisté à revisiter les abattements progressifs appliqués, en fonction de la durée de détention, aux différentes formes de taxation des plus-values. La dégressivité de l'imposition entre, de toute évidence, dans les « primes fiscales à la rétention » très souvent critiquées.

Ces abattements concernent deux impôts sur les plus-values revenant à l'État : la taxe nationale sur les plus-values immobilières (PVI) intégrée au sein de l'impôt sur le revenu (et qui est au cœur des débats nationaux relatifs à la fiscalité du patrimoine), mais aussi la récente taxe sur les plus-values de cession de terrains rendus constructibles, créée par la loi de modernisation de l'agriculture (LMA) et de la pêche, et dont le produit est affecté à l'Agence de services et de paiement (ASP) pour financer l'installation de jeunes agriculteurs.

Cette taxe additionnelle est venue se surajouter à la taxe forfaitaire sur les terrains rendus constructibles (TFTC), créée sur proposition des sénateurs Dominique Braye et Thierry Repentin en 2006 dans le cadre de la loi engagement national pour le



La taxe « LMA » prévoit des abattements au bout de huit ans et une exonération totale au terme de 18 ans. Une incitation supplémentaire à la rétention foncière ?

logement, et qui est une taxe optionnelle, instituée à l'initiative des communes ou communautés.

Si elle est nationale et soumise à un taux unique, la taxe additionnelle de la loi LMA n'est pas encore opérationnelle faute de précision de son assiette. L'AdCF avait, en 2010, vivement contesté sa logique de fonctionnement et son affectation à l'État alors que son fait générateur est l'ouverture à l'urbanisation prévue par un plan local d'urbanisme (PLU). Mais elle se particularise, en outre, par des abattements à partir de la huitième année de détention, progressifs à hauteur de 10% par année supplémentaire. Ce qui revient de fait à une exonération totale de la taxe au terme d'une durée de 18 ans !

L'une des orientations proposées dans le cadre des groupes de travail serait de revenir sur les différentes formes d'abattement pour n'offrir aucun avantage particulier à la détention de longue durée de terrains constructibles. Certains membres du groupe de travail ont même préconisé l'institution d'abattements dégressifs, en inversant totalement la logique actuelle, pour encourager la libération accélérée des terrains.

La deuxième orientation du groupe de travail consiste à renforcer l'efficacité et l'intensité de la taxation directe des terrains à bâtir à travers la taxe

foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB). En parallèle du chantier de la modernisation des valeurs locatives cadastrales qui s'ouvre cette année sur les locaux professionnels, il serait également proposé de procéder à une actualisation prioritaire des valeurs cadastrales des terrains à bâtir. Reposant encore à ce jour sur un usage déterminé en 1970, la valeur locative de ces terrains pourrait être réajustée par les commissions locales et départementales des impôts directs en prenant en compte les valeurs vénales des terrains auxquelles serait appliqué un coefficient. La réévaluation concernerait en premier lieu les terrains immédiatement constructibles (zones U et 1AU).

Réveiller les propriétaires « dormants »

Dans le même temps, le groupe de travail a souhaité améliorer la possibilité donnée aux communes (ou communautés) de majorer la TFPNB appliquée à ces terrains. Introduite en 2000 par la loi SRU et réaménagée par la loi ENL du 13 juillet 2006, cette disposition est à ce jour encore faiblement utilisée (moins de 200 communes), bien qu'elle constitue un levier local puissant pour réveiller les propriétaires « dormants » ou lutter contre les formes les plus spéculatives de rétention.

Pour autant, comme l'a montré l'expérience de la ville d'Autun en Saône-et-Loire (cf. interview du maire d'Autun, Rémy Rebeyrotte, p.12), son maniement peut s'avérer délicat vis-à-vis des propriétaires fonciers et nécessite à la fois de la pédagogie et une bonne connaissance des réalités foncières pour en définir les paramètres. La majoration, qui peut aller jusqu'à 3 euros par mètre carré, s'applique aux terrains énumérés par le conseil municipal ou communautaire, ce qui s'avère un exercice politiquement sensible.

L'une des améliorations suggérées par le groupe de travail serait de renforcer le lien entre l'outil fiscal et le PLU en autorisant ce dernier à déterminer des secteurs d'urbanisation prioritaire et à moduler les majorations applicables à la TFPNB selon leur caractère plus ou moins stratégique.

Nicolas Portier

> Les propositions de l'AdCF formulées dans le cadre des groupes de travail « Apparu » sont téléchargeables sur www.adcf.org, rubrique Dossiers thématiques, Urbanisme.

Taxer les plus-values de cession : une révolution copernicienne proposée en 2005

Dans un rapport sur « Les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement », les sénateurs Dominique Braye et Thierry Repentin avaient formulé, dès juin 2005, de nombreuses propositions législatives et fiscales pour encourager la remise sur le marché des terrains constructibles et pénaliser la rétention foncière. Plusieurs de leurs propositions ont été introduites dans la loi portant engagement national pour le logement de 2006 mais sous une forme parfois atténuée ou incomplète. Leur rapport introduisait notamment une « révolution copernicienne » en suggérant de taxer les plus-values de cession de terrains valorisés par leur ouverture à l'urbanisation, principe mis en œuvre à travers la taxe forfaitaire sur les terrains rendus constructibles (TFTC) que peuvent instituer les communes et communautés et sur laquelle l'État vient de superposer une taxe additionnelle à son profit. Dominique Braye et Thierry Repentin avaient mis en exergue les multiples raisons – économiques notamment – qui conduisent à la rétention compte tenu du très faible niveau de taxation des terrains nus. La rétention « est favorisée, écrivaient-ils, par une fiscalité quasiment indolore pour la détention, et fortement dégressive dans le temps pour la taxation ». Citant un chercheur, ils concluaient que notre système fiscal fait que « la rétention foncière n'est pas un comportement coupable mais un comportement économiquement rationnel ».

NP

Taxes locales et nationales sur les plus-values foncières et immobilières

La multiplication des taxations appliquées aux plus-values foncières et immobilières, qu'elles soient locales ou nationales, complexifie encore davantage le paysage fiscal. Passages en revue des leviers existants.

Taxe forfaitaire sur les terrains devenus constructibles (TFTC)

Instituée par l'article 26 de la loi portant engagement national pour le logement du 13 juillet 2006, complétée par l'article 19 de la loi de finances rectificative pour 2006, la taxe forfaitaire sur les terrains devenus constructibles est facultative et peut être mise en place à l'initiative des communes. Elle est aménagée par l'article 1529 du CGI.

Elle s'applique lors de la première cession, à titre onéreux, de terrains nus ayant été rendus constructibles par le classement du PLU ou d'un document en tenant lieu. L'article 66 de la loi de finances pour 2007 a permis aux communautés compétentes pour l'élaboration du PLU d'instituer cette taxe à leur profit.

L'assiette de la TFTC a été modifiée. Fixée à l'origine à 10% d'un montant égal aux deux tiers du prix de cession du terrain, elle est désormais assise, depuis la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009, sur un montant égal au prix de cession du terrain diminué du prix d'acquisition stipulé dans les actes et actualisé en fonction du dernier indice des prix à la consommation (IPC) publié par l'Insee. Ce n'est qu'à défaut d'information sur le prix d'acquisition que la taxe est assise sur un montant égal aux deux tiers du prix de cession.

La taxe forfaitaire s'applique aux mêmes assujettis que l'imposition des plus-values immobilières de l'État. En sont également exonérées les cessions portant sur des terrains classés constructibles depuis plus de 18 ans.

Début 2011, 5 664 communes et quelques communautés (communauté de La Palisse dans l'Allier, communauté d'Ackerland, communauté de la Plaine d'Argentan...) avaient institué la taxe, selon la direction générale des finances publiques.

Taxe de valorisation immobilière (TVI)

Créée par la loi portant engagement national pour l'environnement (ENE) du 12 juillet 2010, la taxe de valorisation immobilière est destinée à capter une part de la valorisation immobilière liée à la création d'infrastructures de transport hors Île-de-France. Elle est pour cette raison instituée à l'initiative d'une autorité organisatrice de transport urbain (AOTU) concernée par un projet d'infrastructure de transport en commun en site propre (TSCP) faisant l'objet d'une déclaration d'utilité publique ou d'une déclaration de projet. Sa durée de vie ne peut excéder 15 ans. Le produit de la taxe est affecté au budget de l'AOTU.

La TVI frappe les cessions des terrains nus mais aussi des immeubles bâtis situés au maximum à 1 200 mètres d'une station du projet de TSCP. Sont exonérées les cessions de terrains déjà soumises à la TFTC. La TVI est assise sur un montant égal à 80% de la différence de prix entre le prix de cession et le prix d'acquisition, actualisé en fonction de l'IPC. Son taux est de 15% pour les AOTU (et éventuellement 5% pour la région et 5% pour l'État), pour les biens situés à moins de 800 mètres des stations ; les taux sont réduits de moitié pour les biens situés entre 800 et 1 200 mètres. En tout état de cause, la taxe ne peut excéder 5% de la valeur du terrain. La plus-value est en outre minorée du montant déjà acquitté au titre de la plus-value immobilière perçue par l'État.



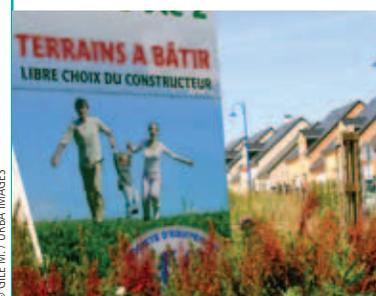
© VILLE DE NICE

Imposition des plus-values immobilières (articles 150 U à 150 VH du CGI)

Les plus-values immobilières réalisées par des personnes physiques à l'occasion de la cession à titre onéreux de biens immobiliers (immeubles bâtis ou non bâtis) sont soumises à l'impôt sur le revenu au taux de 16%. Les prélèvements sociaux (CSG, CRDS) conduisent à une taxation globale de 28,1%.

Sont exonérées les cessions de terrains inférieures à 15 000 euros et les plus-values réalisées lors d'opérations de remembrement. De même, sont exonérées les plus-values réalisées lors de la cession de la résidence principale (afin de fluidifier le parcours résidentiel). Le calcul de la plus-value s'opère sur la différence entre le prix de cession et le prix d'acquisition. L'absence d'actualisation de la valeur d'acquisition est l'une des principales critiques adressées à cette taxe. Dans le même temps, la plus-value est réduite, à partir de cinq ans de détention, d'un abattement de 10% par année de détention supplémentaire, ce qui revient à une exonération totale au-delà de 15 ans.

Taxe sur la cession à titre onéreux de terrains rendus constructibles (taxe « LMA »)



© GILÉ M. / URBA IMAGES

La loi du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMA) a institué une taxe

sur la cession à titre onéreux de terrains nus rendus constructibles. Conçue comme une taxe additionnelle à la TFTC, cette taxe est également assise sur un montant égal au prix de cession du terrain diminué de son prix d'acquisition actualisé en fonction de l'IPC. Mais cette assiette est réduite, à partir de la huitième année après ouverture à l'urbanisation du terrain, d'un dixième par année de détention supplémentaire. Ce mécanisme assure une exonération totale au terme de 18 ans.

La taxe ne s'applique pas si le prix de cession est inférieur à 15 000 euros, ni en cas d'expropriation. Si le rapport entre les deux prix est inférieur à dix, la taxe ne s'applique pas non plus. Le taux est fixé à 5% lorsque le rapport entre les deux prix est supérieur à 10 mais inférieur à 30. Il est de 10% au-delà. La taxe est due par le cédant et est affectée à l'Agence de services et de paiement (ASP) dans un fonds pour l'installation des jeunes agriculteurs.

Comparatif entre les quatre taxes sur les plus-values

	TFTC	TVI	Imposition des plus-values immobilières	Taxe « LMA »
Bénéficiaires	Communes Communautés	AOTU	État (impôt sur le revenu)	État (fonds pour l'installation des jeunes agriculteurs)
Facultatif	oui	oui	non	non
Application	1 ^{ère} cession de terrains après leur mise en constructibilité	Cessions de terrains nus et immeubles bâtis à 1 200 m d'un projet TSCP	Cessions de terrains nus et immeubles bâtis	1 ^{ère} cession de terrains après leur mise en constructibilité
Assiette	Prix de cession – prix d'acquisition, actualisé par IPC	80% du prix de cession – prix d'acquisition, actualisé par IPC	Prix de cession – prix d'acquisition	Prix de cession – prix d'acquisition, actualisé par IPC
Taux	10%	Entre 15% et 7,5%	16%	Entre 5 et 10%
Exonérations	• Terrains cédés à moins de 15 000 euros • Remembrement • DUP	Terrains soumis à la TFTC	• Terrains cédés à moins de 15 000 euros • Remembrement • Cession de la résidence principale	• Terrains cédés à moins de 15 000 euros • Expropriation
Abattements			10% par an à partir de la 5 ^e année de détention	10% par an à partir de la 8 ^e année suivant l'ouverture à l'urbanisation
Exonération totale	Après 18 ans		Après 15 ans	Après 18 ans

INTERVIEW de Rémy Rebeyrotte, maire d'Autun, président de la communauté de communes de l'Autunois

Après avoir essayé de convaincre les propriétaires de terrains constructibles de les libérer pour construire du logement, Rémy Rebeyrotte, maire d'Autun, a choisi d'utiliser la majoration de la taxe foncière à hauteur de un euro du mètre carré. Malgré les levées de boucliers, il ne regrette pas cette décision. Car les résultats sont au rendez-vous.



« La ville a instauré une surtaxe sur la taxe foncière pour inciter les propriétaires des terrains agricoles à les libérer pour la construction. »

Quelle est l'ampleur des pratiques de rétention foncière dans la commune d'Autun ?

La commune d'Autun, qui compte 17 000 habitants, est composée d'un pôle urbain et d'une couronne rurale. Au fur et à mesure des années, la ville avait libéré, à chaque révision du plan local d'urbanisme (PLU), environ 19 hectares pour la construction. 60% de ce foncier est détenu par dix foyers dont la plupart avaient eux-mêmes demandé que leurs terrains soient urbanisables. Le prix du foncier agricole valant 3 euros/m² et le foncier urbanisable 32 euros/m², en moyenne en Bourgogne, la plus-value potentielle est très importante.

Très souvent, ces terrains faisaient l'objet d'une exploitation agricole (ce que l'on pourrait comprendre, le temps de le mettre à l'urbanisation). Les propriétaires attendaient l'âge de la retraite ou envisageaient de le transmettre à leurs enfants ou petits-enfants. Bref, ils n'avaient aucune intention de le libérer. Et comme les prix montaient encore

(un terrain à construire s'est vendu, en 2007, à plus de 60 euros/m²), ils attendaient encore. Par ailleurs, la ville parvient au bout de ses réserves foncières pour le développement économique et l'habitat.

Conséquence : quand les jeunes ménages veulent construire, ils n'ont pas d'autre choix que de s'installer loin du centre, de partir dans le rural... Certaines années, j'ai signé moins de 12 permis de construire pour du pavillon privé.

Vous avez choisi, en juillet 2009, de faire jouer l'article 1396 du Code général des impôts. Était-ce le dernier recours ?

Lorsque j'ai été élu maire en 2001, nous avons d'abord cru qu'il suffirait d'augmenter le nombre de terrains ouverts à la construction... mais c'est le tonneau des Danaïdes. Dans un deuxième temps, nous avons discuté avec les propriétaires concernés par des terrains déjà constructibles. À l'exception de l'un d'entre eux, tous nous répondaient :

« Pas question de vendre notre terrain, on le garde ! ».

Depuis trois ou quatre ans, nous ressentons une montée en puissance de la demande des jeunes ménages à s'installer plutôt en centre-ville, du fait de l'augmentation du prix de l'essence et des activités urbaines proposées. Nous avons alors utilisé la disposition « loi Borloo », c'est-à-dire l'instauration d'une surtaxe sur la taxe foncière (Ndlr : en l'occurrence de un euro du mètre carré), pour inciter les propriétaires des terrains à les libérer pour la construction.

Cette disposition a touché 70 foyers fiscaux sur 8 000. Et véritablement dix, dont une personne qui n'habite pas la commune mais qui est propriétaire de huit hectares (80 000 m²). Alors qu'elle payait peu d'impôt foncier jusque-là, elle se retrouvait à devoir 8 000 euros par an du fait de

la surtaxe. Avec elle, nous sommes aujourd'hui en transaction...

C'est donc en train de bouger. À tel point que si toutes les négociations engagées se concrétisaient, nous mettrions fin à la surtaxe dès 2012 ou 2013.

Aviez-vous mesuré le risque politique d'une telle mesure ?

Je ne raisonne pas comme cela : je me pose la question de l'intérêt général. Est-ce de continuer à constater que la population baisse et que l'on ne peut pas accueillir de nouvelles activités (car où loger le personnel venant de l'extérieur ?) parce que l'on continue de maintenir une situation de rente pour certains ? Si le prix à payer est de me fâcher avec quelques personnes qui ont ce comportement spéculatif, cela ne me gêne pas.

Propos recueillis par VL

Majoration de la TFPNB pour les terrains constructibles (article 1396 du CGI)

Rendue possible par la loi SRU de 2000 puis par l'article 24 de la loi portant engagement national pour le logement de 2006, la majoration optionnelle de la taxe foncière sur les propriétés non bâties a été modifiée par la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008.

La majoration est décidée par les communes et/ou communautés et doit être comprise entre 0 et 3 euros par mètre carré. Elle ne peut excéder 3% d'une valeur moyenne au mètre carré définie par décret en Conseil d'État (représentative de la valeur moyenne du terrain selon la situation géographique : 184 euros en zone A, 96 euros en zone B1, 68 euros en zone B2, 34 euros en zone C).

Seules 196 communes avaient institué la majoration en 2010.

La fiscalité du patrimoine en ébullition

Qu'elle porte sur les plus-values de cession ou sur les taxations directes, la fiscalité du patrimoine est entrée depuis quelques mois en ébullition. Les nouvelles taxes créées en 2010 (Grenelle 2, loi LMA...) ou envisagées pour le financement du projet d'infrastructure du Grand Paris (puis abandonnées lors de la récente loi de finances) ont été une sorte d'avant-goût du chantier beaucoup plus large ouvert par le chef de l'État.

Alors que le PIB a régressé avec la crise et n'est reparti en 2010 que timidement à la hausse, que les salaires stagnent, le principal facteur d'enrichissement national continue de résider dans la valorisation du patrimoine, notamment immobilier. L'Insee évalue en 2010 à près de 12 000 milliards d'euros le patrimoine des Français, dont 9 275 milliards détenus par les ménages. Malgré les tassements des années de crise (2008-2009), le nouvel envol des prix immobiliers et

fonciers s'inscrit dans une tendance structurelle caractérisée, entre 1997 et 2007, par une croissance de la valeur du patrimoine immobilier de 11,7% par an en moyenne. La solvabilisation des ménages, par des taux d'intérêt très bas et des taux de très longue durée, mais aussi par des politiques publiques actives de soutien à l'accession ou à la construction locative, a eu pour effet de stimuler anormalement les prix et de valoriser fortement les patrimoines immobiliers, au risque de

susciter un redoutable décrochage entre revenus du travail et revenus du capital. De fait, le débat qui s'est ouvert cet hiver n'est plus tant de savoir s'il faut taxer davantage la valorisation du patrimoine, mais comment ? Et au profit de qui ?

Taxer la détention ou la valorisation ?

Alors que certains préconisent de ne taxer que les seuls revenus du patrimoine ou les plus-values enregistrées lors des changements de mains

(cessions, successions...), d'autres considèrent qu'une telle option profiterait aux « rentiers dormants » et reviendrait à favoriser des comportements anti-économiques. D'où la justification, à leurs yeux, d'un impôt assis sur la détention elle-même et non sur la seule valorisation*.

Si ce débat éclaire les controverses intenses consacrées à l'ISF, impôt à très forte dimension symbolique et politique, on pourra s'étonner qu'il ne soit pas étendu à l'impôt foncier local, qui s'apparente à un impôt direct assis sur la détention tout en disposant d'une assiette censée être

représentative du revenu théorique que l'on peut espérer d'un bien. Taxant de la même manière le propriétaire occupant et le propriétaire bailleur, l'impôt foncier local a le mérite d'être neutre et de reposer sur la notion de « loyer fictif ».

Il peut réconcilier, de fait, partisans de la taxation des revenus du patrimoine et partisans de la taxation de la détention, à condition de réactualiser les valeurs locatives qui ont aujourd'hui perdu tout lien avec les réalités de marché. Représentant plus de 23 milliards d'euros (là où l'ISF pèse moins de 4 milliards), la taxe foncière sur les proprié-

tés bâties mériterait assurément d'être prise en compte dans le débat qui s'ouvre.

Ceci donnerait une chance supplémentaire de voir conduite à son terme la modernisation des valeurs locatives qui, comme l'avait rappelé le Conseil des prélèvements obligatoires en 2009, constitue l'une des priorités de la réforme fiscale. Et pour les collectivités d'espérer pouvoir, elles aussi, retirer un bénéfice de la considérable valorisation des patrimoines immobiliers.

NP

* Cf. les travaux de Thomas Piketty, Camille Landais et Emmanuel Saez.

INTERVIEW

Yves Jegouzo, président du groupe de travail sur la réforme de la fiscalité foncière

Le groupe de travail que vous présidez achève actuellement ses travaux. Quels sont les mécanismes fiscaux qui sont apparus les plus en mesure de pénaliser la rétention foncière et encourager la libération de terrains ?

Une remarque préalable s'impose : au sein du groupe, un accord s'est vite établi sur le fait qu'à elle seule, la fiscalité ne peut tenir lieu de politique urbaine : elle ne peut venir qu'en complément de politiques foncières et d'équipement. Cela dit, on peut distinguer clairement deux voies sur le terrain fiscal. La première consiste à agir sur les flux et à favoriser la fluidité du marché foncier : c'est la voie de l'imposition des plus-values immobilières réalisées lors de la cession des terrains à bâtir (au sens large). La seconde concerne les stocks : elle consiste à pénaliser la rétention des terrains à bâtir dans les secteurs où le marché foncier est très tendu et donc à pousser les propriétaires à construire ou à vendre. C'est une solution qui n'est pas nouvelle puisque la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967, acte fondateur du droit moderne de l'urbanisme, instituait à cet effet une taxe d'urbanisation qui n'a jamais été mise en œuvre. Aujourd'hui, c'est sur le terrain de la taxe foncière sur les propriétés non bâties que l'on recherche des solutions.

Les taxations des plus-values de cession de terrains ont eu tendance à se multiplier ces dernières années. Comment vous semble-t-il possible de renforcer leur cohérence d'ensemble et de les justifier pleinement face aux contestations ?

La taxation des plus-values immobilières présente l'ambiguïté de poursuivre plusieurs cibles qui sont souvent en contradiction les unes

avec les autres. Dans son régime actuel qui ne fait pas de distinction fondamentale entre les terrains à bâtir et les immeubles bâtis, l'imposition des plus-values immobilières part de la présomption que revendre un bien peu après l'avoir acquis révèle une intention spéculative. Elle comporte un certain côté moral, elle entend pénaliser la spéculation foncière. Par contre, la revente au terme d'un certain délai bénéficie d'abattements en partant du principe que l'on spéculait rarement à long terme. La loi de modernisation agricole de juillet 2010 arrive au même résultat mais en partant d'un autre objectif : dissuader la transformation des terrains agricoles périurbains en terrains urbanisables ; d'où, là encore, le recours à un système d'abattements progressifs. Tout cela va à l'encontre

« L'imposition entend pénaliser la spéculation foncière »

d'une des finalités des réformes en cours qui est au contraire de favoriser la mise sur le marché des terrains à bâtir. D'où deux propositions : la première est d'instaurer un régime d'imposition des plus-values réalisées sur la cession des terrains à bâtir distinct du régime général. La seconde est de favoriser leur revente dans des délais aussi brefs que possible. Après avoir, pendant un temps, envisagé un système d'abattements dégressifs pénalisant la conservation des terrains, le groupe de travail, pour éviter des effets d'aubaine, s'est rallié à la solution d'une simple neutralisation des abattements, ceux-ci restant les mêmes quelle que soit la durée de détention du terrain. La rétrocession rapide du terrain à bâtir



« La fiscalité ne peut venir qu'en complément de politiques foncières et d'équipement. »

ne serait donc plus pénalisée. Bien évidemment, cela conduit à remettre en cause le système d'imposition issu de la loi de modernisation agricole.

La possibilité de majorer la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) appliquée aux terrains constructibles a été encore peu employée à ce jour par les communes ou intercommunalités. À quelles propositions concluez-vous pour en renforcer l'usage et l'efficacité ?

On arrive ici sur le volet fiscalité des stocks. On connaît le système actuel qui consiste à permettre aux communes de majorer la taxe sur les propriétés non bâties lorsqu'il s'agit de terrains constructibles. Ce dispositif a peu joué et lorsqu'il a été mis en place, l'assiette de la TFPNB était tellement éloignée de la valeur réelle des terrains à bâtir qu'il faudrait mettre en œuvre des taux extraordinaires pour avoir un effet sur la rétention des terrains à bâtir. Pour dynamiser ce dispositif, il est envisagé à titre principal de réévaluer prioritairement les terrains constructibles sans attendre la réévaluation générale du foncier bâti qui prendra plus de temps. De ce fait, la détention sur la longue durée des terrains à bâtir serait automatiquement rendue plus douloureuse par le jeu d'une taxation annuelle devenue significative.

Dans l'attente de cette réévaluation, il est proposé d'assouplir le dispositif existant en améliorant le système de majoration de la TFPNB. Le plafond d'augmentation pourrait être relevé, de même que les limites de la valeur forfaitaire du terrain selon les zones. Avec un problème qui est de distinguer les terrains à bâtir dont la mise sur le marché est nécessaire aux

besoins de l'urbanisation et ceux qui, tout en ayant le statut de terrain à bâtir, ne doivent pas être pénalisés sur le plan fiscal faute de marché. La majoration ne pourrait donc concerner que les terrains classés en zone urbaine et, pour les terrains situés en zone AU, uniquement ceux dont l'urbanisation est prévue à court terme, notamment par les dispositions des PLU et l'échéancier d'ouverture à l'urbanisation qu'ils peuvent comporter. Il appartiendrait aux conseils municipaux de délimiter, par une délibération motivée, les secteurs ainsi visés.

Comment voyez-vous évoluer demain la cohérence entre documents d'urbanisme et fiscalité foncière ? Quel devrait être à vos yeux le rôle de l'intercommunalité dans ce nouveau contexte ?

On l'a déjà constaté avec la réforme de la taxe locale d'équipement et l'institution de la taxe d'aménagement, le régime fiscal colle d'assez près au PLU. La réforme envisagée de la TFPNB va dans le même sens : la majoration se ferait en fonction des dispositions du PLU. Ce qui est logique car il est très difficile, on le sait, de définir un terrain à bâtir en général. Outre le marché et le niveau des équipements, ce sont les dispositions du PLU qui conditionnent la constructibilité. Bien évidemment, cette « planification fiscale » est assez complexe à mettre en œuvre et, à mon avis, c'est seulement à l'échelle des intercommunalités que pourra être réunie l'ingénierie nécessaire pour manier ces outils. Mais on peut en dire autant de la totalité des PLU de la génération Grenelle.

Propos recueillis par VL et NP

L'avenir incertain des « métropoles » polonaises

La coopération intercommunale en Pologne peine à dépasser la logique des syndicats à vocation unique. Engagé en 2006 pour lui donner un coup de booster, le projet de loi « d'agglomération » est aujourd'hui au point mort. Les causes sont historiques, géographiques, sociales et politiques.



La Pologne compte aujourd'hui 301 syndicats intercommunaux*. Selon la Constitution (article 172) et la loi du 8 mars 1990 sur les collectivités territoriales, les communes polonaises peuvent créer des syndicats pour effectuer des tâches publiques qu'une commune ne serait pas en mesure de réaliser seule. Ce cadre juridique ne prévoit pas d'incitations financières au regroupement. L'adhésion au syndicat intercommunal est volontaire (l'obligation peut toutefois provenir de la loi du Parlement). Le syndicat intercommunal ne constitue pas une instance supérieure aux communes. Il ne peut pas lever d'impôts propres. Ce cadre formel unique freine le développement de grands territoires urbains fonctionnels qui seraient capables, d'une part, de déployer leurs fonctions métropolitaines et, d'autre part, de contrôler les effets pervers de la métropolisation comme, par exemple, l'étalement urbain. La loi ne prévoit pas de compétences obligatoirement déléguées dans les domaines comme l'aménagement commun du territoire, le transport public, la voirie, la sécurité et l'environnement.

Ces enjeux ont été soulevés lors des travaux sur le projet de « loi d'agglomération » (*ustawa aglomeracyjna*). Débutés en 2006, ils ont été bloqués dans

le cadre de la Commission commune du gouvernement et des collectivités territoriales, commission présidée par le parti populaire (*Polskie Stronictwo Ludowe*), membre de la coalition du gouvernement et représentant du milieu rural.

Multiplés blocages

Les dérives centralistes, issues de l'histoire du partage de la Pologne et de son passé communiste, sont encore présentes dans le système politique actuel. L'idée de gouvernance s'impose mal et la conscience des enjeux locaux peine à gagner le pouvoir central. D'autant que le Sénat ne représente pas les intérêts des collectivités (les sénateurs sont élus au suffrage universel direct et il leur est interdit de cumuler les mandats électoraux).

Un autre frein provient du déficit profond de la coopération dans la société polonaise. Si, dans les discours, les maires urbains plaident en faveur de l'intercommunalité, en réalité ils ne délèguent même pas ce que la loi en vigueur leur permettrait de faire. Enfin, la Pologne ne dispose pas d'équivalent aux agences d'urbanisme françaises, lieux de production du savoir et d'expertises, ni d'un « discours métropolitain » susceptible de nourrir les décideurs locaux.

Robert Pyka, politologue et sociologue
Université de Silésie Katowice

* Chiffres au 31 décembre 2010, ministère des Affaires intérieures et de l'Administration de la Pologne.

Organisation administrative de la Pologne

La « démocratie populaire » instaurée en Pologne après la seconde guerre mondiale avait remplacé les collectivités territoriales indépendantes par un système centralisé incarné par les conseils nationaux. Après la chute du régime communiste, les collectivités territoriales communales ont été rétablies par la loi du 8 mars 1990. Neuf ans plus tard, la réforme dite « de la décentralisation » imposait le découpage territorial à trois niveaux.

Les 2 489 communes polonaises comptent en moyenne 15 000 habitants. Unité administrative de base, la commune agit en son nom propre et sous son entière responsabilité. Suivant la règle de subsidiarité, elle réalise des tâches propres (voirie locale, gestion de l'eau et des déchets, aménagement du territoire, logement, enseignement primaire, transports locaux, protection de l'environnement et espaces verts) et assume des compétences transférées par l'État.

Le district (*powiat*) est composé de six communes en moyenne. La Pologne en compte 380, dont 65 intègrent les compétences des communes. Le conseil de *Powiat*, élu au suffrage universel, désigne son bureau exécutif et son président (*Starosta*). Compétences : aide sociale, santé publique (hôpitaux), politique familiale, emploi, enseignement secondaire et voirie.

Les 16 régions (*voïvodies*) sont les sièges à la fois des pouvoirs régionaux décentralisés et du pouvoir déconcentré de l'État (le *Voïvode* équivaut au préfet français). Compétences de la collectivité locale : développement économique, protection du patrimoine, gestion des fonds structurels européens, enseignement supérieur, certains services de santé publique et de services sociaux, gestion de la voirie régionale, protection de l'environnement.

La Métropole Silésie : un prototype « à la française »

Dans un contexte d'hostilité au développement de la coopération intercommunale en Pologne, la création de la Métropole Silésie, située dans la conurbation de Katowice, fait figure de prototype d'une communauté à la française.

Créée en 2007, la Métropole Silésie s'appuie sur un espace urbain fonctionnel continu de presque deux millions d'habitants. Son poids démographique dépasse ainsi ceux des



La Métropole Silésie accueille 140 000 étudiants dans 40 établissements d'enseignements supérieurs.

autres métropoles polonaises, y compris la capitale Varsovie. Elle génère 6% du PIB national et 67% du PIB régional, accueille 40 établissements d'enseignement supérieur (dont l'université de Silésie à Katowice et l'École polytechnique à Gliwice) où étudient 140 000 étudiants et travaillent 80 centres de recherche. La population active représente 66% de la population totale.

Le statut de la Métropole Silésie prévoit l'élaboration d'une stratégie commune de développement et de promotion, ainsi que la liste des compétences déléguées des communes à la structure intercommunale.

Compétences

Son statut prévoit également la recherche de fonds nationaux et européens, l'entretien et le développement de la voirie, l'élaboration d'études et d'actions en faveur de la politique de l'emploi, les prises de position sur la législation et les décisions relatives aux intérêts de la métropole et,

enfin, une coopération avec les autres échelons administratifs, locaux, régionaux et nationaux. Les villes membres peuvent également déléguer leurs compétences dans les domaines du sport et du tourisme, de la gestion de l'eau, des canalisations et des déchets, de la politique énergétique, du système de santé et de la sécurité des habitants. La « charte silésienne des services publics » prévoit la mise en place d'un billet commun pour les tramways, les autobus et les trains, un système intégré pour les places de parking et un accès simplifié aux services publics (culturels, de loisirs et sportifs) ainsi qu'au règlement des impôts locaux et des prestations publiques. La réflexion est avancée sur un système métropolitain de l'économie des déchets, comprenant tri, compostage et valorisation thermique.

Mais les villes membres restent pourtant timides sur la délégation de compétences et l'équipe administrative (*Biuro*) ne compte aujourd'hui que quinze personnes.

RP

Les centres sociaux, animateurs de proximité

Victimes du resserrement des financements publics et bousculés par la montée de la prise de compétence « action sociale » par nombre de communautés de communes, les centres sociaux sont en mutation. Leur enjeu : conserver la proximité avec l'habitant dans un territoire beaucoup plus vaste. Zoom sur des expériences de terrain où cette apparente contradiction se résout par un partenariat bien compris.

« Si la communauté n'avait pas investi largement, il n'y aurait plus de centre social ; et sans centre social, nous administrerions le développement social au lieu de l'animer... », confie Jean-Sébastien Halliez, président de la communauté de communes Les Portes du Morvan, dans l'ouvrage « Centres sociaux et intercommunalités », édité par la Fédération des centres sociaux et socioculturels de France*. Cette enquête montre que, dans Les Portes du Morvan



© DURIS GUILAUME - FOTOLIA.COM

comme ailleurs, les centres sociaux ne veulent pas, sous prétexte qu'ils sont intercommunaux, être de simples opérateurs. Ils affirment leur rôle de conseil technique à travers leurs qualités d'animateurs, de « passeurs », de concepteurs de projets... et leur savoir-faire en matière de recherche de financements.

« Nous nous situons dans une logique de conseil et d'appui technique : nous ne sommes pas là pour gérer le développement social du territoire ! », affirme avec virulence Sylvie Bouvet, présidente

du centre social intercommunal de la communauté de communes de la Combe de Savoie (4 communes, 6 200 habitants), fière d'être autant « poil à gratter » que « force de proposition ». Son directeur, John Bouvier, aime quant à lui rappeler que c'est son association qui a lancé un diagnostic de territoire sur l'enfance et la jeunesse « avec un groupe ouvert à tous les habitants » et cela, « à une époque où la communauté de communes n'avait pas véritablement de projet ». De ce diagnostic est sortie une série de propositions « en vrac » dont les élus se sont « servis ».

La famille, pour amorcer le dialogue

« Dans les milieux ruraux, travailler sur les besoins des familles permet souvent d'amorcer le dialogue. Après, cela fait tâche d'huile », témoigne Jean-Paul Fallet, délégué départemental de la Fédération des centres sociaux de la Nièvre. Ainsi, dans la communauté de communes du Bazois (3 800 habitants, 14 communes, 336 km²), le centre social a d'abord porté la réflexion sur la création d'une maison de l'enfant (ouverte en octobre 2008), pour s'interroger, dans un second temps, sur la création d'une maison de santé (dont le bâtiment est aujourd'hui en construction). La « tâche d'huile » s'est bien étendue puisque, au bilan de son activité 2010, le centre social affiche : relais assistances maternelles (RAM), actions de sensibilisation aux troubles de langage des jeunes enfants, halte-jeux, centres de loisirs (ALSH), initiation au cirque et à la musique... mais aussi initiation au multimédia pour les adultes, actions de prévention santé pour les seniors (marches, atelier « mémoire »), yoga, gym, couture, pergamano...

L'entrée « petite enfance » est également très présente dans les territoires périurbains. « Les néoru-

raux arrivent avec des demandes fortes de services auxquels ils étaient habitués : accueil de jeunes enfants, loisirs, transports... », observe Didier Jupin, responsable adjoint du service Action sociale de la CAF de Savoie. « Ils ne cherchent pas du "social" à proprement parler », ajoute-t-il, remarquant au passage que « beaucoup de centres ont gommé le terme "social" de leur appellation ». Une manière de rappeler que « les centres sociaux ruraux se concentrent sur le lien social mais que ce ne sont pas des bureaux d'aide sociale ». Une distinction que, d'après notre enquête, nombre d'élus communautaires ne semblent pas encore avoir complètement intégré.

Rien de tel aux Portes du Morvan : dans ce grand territoire de 330 km² qui ne compte que dix communes et 3 800 habitants, la répartition des rôles est claire et inscrite dans le cadre d'une convention triennale précisant les coûts et les objectifs fixés en commun. « Nous réfléchissons avec les habitants à la définition des priorités ; c'est cela la démocratie participative », estime Jean-Sébastien Halliez, président de la communauté de communes, et défenseur de la proximité...

Pierre Garnier, président de la FCSF

* À paraître en juin 2011

Contact : benjamin.pierron@centres-sociaux.fr

La Fédération des centres sociaux et socioculturels de France (FCSF) regroupe 1 200 CSS sur les 2 000 agréés par les Caisses d'allocations familiales (CAF). Elle défend le « centre social participatif », en tant qu'espace favorisant les initiatives des habitants en réponse aux questions d'un territoire.

INTERVIEW

Henri Brossier, président de la communauté de communes de la Thiérache du Centre

« Une structure de proximité portée par des habitants et des associations, qui met en œuvre un projet social »



© LIONEL PAGES POUR L'ADCF

Pourquoi avoir créé un centre social intercommunal ?

Quand la communauté de communes a démarré il y a quinze ans (j'étais alors vice-président), j'avais initié cette idée d'un développement social et culturel de type associatif soutenu par la communauté de communes. Plutôt que de prendre la compétence

« action sociale » et de l'assurer en régie directe, la création d'un centre social intercommunal de gestion associative nous a semblé mieux correspondre à notre vision : une structure de proximité portée par des habitants et des associations, qui met en œuvre un projet social sur lequel nous nous sommes mis d'accord.

À l'échelle d'un territoire de soixante-huit communes et de 28 000 habitants, comment la proximité avec l'habitant peut-elle être assurée ?

Votre question renvoie à une autre : comment associer la proximité et la solidarité des projets ? Mais aussi : comment organiser un vaste territoire dans lequel les habitants exigent de plus en plus de proximité ?

C'est bien parce que la communauté de communes ne peut pas, seule, porter un projet de développement basé sur la proximité qu'elle doit le faire avec les associations et les habitants. L'association a cette capacité plus souple d'accueillir les habitants et c'est une « tête chercheuse » permanente de leurs demandes.

La « souplesse » de la structure associative ne permet pourtant pas d'échapper au code des marchés publics...

La préfecture nous impose, en effet, de mettre en concurrence les services délivrés par le centre social dans le cadre d'une procédure de marché public. On marche sur la tête ! Qui d'autre que Tac Tic Animation pourrait prendre en charge notre projet social intercommunal ?

Pour éviter cela, à partir de 2011, nous signerons une convention d'objectifs. La préfecture ne pourra alors plus dire que ces services sont délivrés « à la demande de la communauté de communes ». On joue sur les mots...

Propos recueillis par Valérie Liquet

Impacts de la recomposition de la carte sur les compétences intercommunales

Les schémas départementaux de coopération intercommunale, en cours d'élaboration, visent à une rationalisation de la carte intercommunale. Ils proposeront la suppression de syndicats ou l'obligation, pour des communautés, d'exercer des compétences anciennement syndicales. Élus municipaux et communautaires devront donc, soit procéder à de nouveaux transferts de compétences vers les communautés, soit mettre en place de nouveaux outils infracommunautaires.

« La diminution du nombre de syndicats pourrait être comprise entre le tiers et la moitié du nombre actuel », indiquait en mars dernier Philippe Richert, ministre chargé des collectivités locales (cf. *Intercommunalités* 154). Au-delà de ces suppressions, la rationalisation de la carte des communautés, qui devra être définie par les schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) avant la fin de l'année 2011, impactera les compétences syndicales, obligeant communes et communautés à revoir la répartition de leurs compétences. Les futures évolutions de périmètres des communautés (extension, fusion, retrait de commune) les contraindront en effet à s'intéresser aux compétences précises des syndicats présents sur tout ou partie de leur territoire.

Coïncidence et chevauchement

En cas de coïncidence totale des périmètres communautaire et syndical, la loi prévoit que la communauté devra exercer l'ensemble des anciennes compétences syndicales¹.

Elle est alors substituée de plein droit, pour les compétences qu'elle exerce, au syndicat². Par exception, l'article L. 5211-61 du CGCT prévoit qu'« en matière de gestion de l'eau et des cours d'eau, d'alimentation en eau potable, d'assainissement collectif ou non collectif, de collecte ou de traitement des déchets ménagers et assimilés, ou de distribution d'électricité ou de gaz naturel, un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut transférer toute compétence

à un syndicat de communes (...) sur tout ou partie de son territoire ou à plusieurs syndicats situés chacun sur des parties distinctes de son territoire ». En cas de chevauchement des périmètres, les cas de figure diffèrent selon la nature de la communauté. Une communauté de communes se substituera, pour les compétences qu'elle exerce ou vient à exercer, aux communes qui en sont membres³. Pour les communautés d'agglomération et urbaines, cette évolution de périmètre vaut retrait des communes pour toutes les compétences hormis les compétences facultatives⁴. Pour les autres compétences, le mécanisme de représentation-substitution sera mis en place. Dans ces différentes hypothèses, la compétence étant dorénavant exercée de plein droit par la communauté, les dispositions de l'article L. 5211-25-1 du CGCT trouveront à s'appliquer afin de régler les modalités de retrait.

Quand la compétence ne concerne qu'une partie du périmètre

La situation est d'autant plus complexe à gérer – et à anticiper – lorsque, suite à la suppression d'un syndicat, la communauté est amenée à exercer une compétence qui ne concerne qu'une partie de son périmètre. La loi prévoit que les anciens membres devront exercer cette ancienne compétence syndicale. Or, les communes membres d'un syndicat n'ont souvent pas les moyens de reprendre cette compétence tandis que les autres communes membres peuvent considérer que la communauté n'a pas vocation à l'exercer. Dans

cette hypothèse, trois solutions sont envisagées. D'abord, les anciennes communes membres du syndicat dissous peuvent choisir d'exercer seules ces compétences, en mettant en place des groupements de commandes ou un système commun de prestations de services.

Deuxième solution, la communauté peut se voir transférer cette compétence qu'elle n'exercera que sur une partie de son territoire⁵. Une option qui implique une solidarité financière à l'échelle de l'ensemble du territoire communautaire, ce que peuvent refuser les communes non concernées...



© SCHNEIDER D. / URBA IMAGES

L'entente, solution infracommunautaire

Une troisième solution peut alors être envisagée : la création d'une structure infracommunautaire, conformément à l'article L. 5221-1 du CGCT qui stipule que « deux ou plusieurs conseils municipaux (...) peuvent provoquer entre eux, par l'entremise de leurs maires (...), une entente » dans le cadre de laquelle « ils peuvent passer entre eux des conventions à l'effet d'entreprendre ou de conserver à frais communs des ouvrages ou des institutions d'utilité commune ».

En sus de ce dispositif contractuel relativement souple, le CGCT prévoit la possibilité de créer des sociétés publiques locales (SPL), sociétés anonymes dont le capital est détenu uniquement par des collectivités territoriales et leurs groupements⁶. Si ces outils sont nécessaires à l'évolution de l'intercommunalité, ils devront être maniés avec précaution afin d'éviter une nouvelle multiplication de structures infra ou supracommunautaires.

Floriane Boulay, juriste à l'AdCF

- 1- Article L. 5214-21, 1^{er} al. du CGCT pour les communautés de communes ; L. 5215-21, 1^{er} al. pour les communautés urbaines ; L. 5216-6, 1^{er} al. pour les communautés d'agglomération.
- 2- Article L. 5214-21, 2^e al. du CGCT pour les communautés de communes ; L. 5215-21, 2^e al. pour les communautés urbaines ; L. 5216-6, 2^e al. pour les communautés d'agglomération.
- 3- Article L. 5214-21, 4^e al. du CGCT.
- 4- L. 5215-22 du CGCT pour les communautés urbaines ; L. 5216-7 pour les communautés d'agglomération.
- 5- Soit en utilisant une définition adéquate de l'intérêt communautaire, soit en définissant une compétence supplémentaire très précisément.
- 6- Article L. 1531-1 du CGCT.

Mise au point

Les CIID obligatoires pour les communautés à fiscalité professionnelle unique

Afin d'engager le chantier de la modernisation des valeurs locatives cadastrales, la loi de finances rectificative pour 2010 a prévu la généralisation des commissions intercommunales des impôts directs (CIID) dans les groupements de communes à fiscalité professionnelle unifiée (cf. *Intercommunalités* 153, février 2011). Cette orientation avait été décidée lors des rencontres entre la Direction de la législation fiscale et les associations d'élus en juillet 2010. Vingt-huit CIID étaient alors recensées.

Les CIID sont donc obligatoires pour toutes les communautés soumises au régime fiscal prévu par l'article 1609 nonies C du Code général des impôts

(CGI). Même si le site Internet Légifrance continue d'indiquer, à l'article 1650 A du CGI, que, dans ces communautés, « l'organe délibérant peut créer » une telle commission, l'article 34 XVIII A 4^e de la loi précitée dispose qu'« au premier alinéa du I de l'article 1650 A, le mot : "peut" est remplacé par le mot : "doit" ».

De ce fait, les communautés à fiscalité professionnelle unique devront instituer ces commissions intercommunales chargées jusqu'à présent, en lieu et place des commissions communales, de désigner des locaux types à retenir pour l'évaluation par comparaison de la valeur locative des locaux commerciaux et biens divers prévus à l'article 1498 du CGI. Elles auront en outre à exprimer, en lieu et place des commissions communales, un avis sur les évaluations foncières des locaux visés à l'article 1498 proposés par l'administration fiscale. **FB**



Nette attente envers le net

Tout le monde lit ou consulte les informations publiées par les collectivités. Plus précisément, 97 % des Français le font, d'après les résultats de la seconde édition du baromètre de la communication locale réalisé par l'institut de sondages CSA et l'agence Epiceum (anciennement IDcommunes), en partenariat avec Cap'Com*. Si le papier est toujours d'actualité (91 % des interviewés le demande), 72 % des personnes interrogées sont également en attente d'outils web (sites Internet, e-letter...) et 35 % de supports sur mobile (SMS, applications Smartphone).

Les outils web sont davantage attendus par les actifs (82 %) et les CSP+ (89 %) tandis que les supports mobiles conviendraient aux jeunes (50 % d'intéressés chez les moins de 30 ans). Le blog d'une collectivité animé par un élu a moins la côte qu'en 2009 où il intéressait 52 % des personnes interrogées contre 48 % désormais. En revanche, la lettre d'information par e-mail séduit davantage (46 % en 2009, 50 % en 2011).

Concernant les nouveaux outils multimédia, les pages Facebook de collectivités intéresseraient 29 % des personnes interrogées, les applications

pour Smartphone 26 % et les informations par SMS 20 % (chiffres 2011 seulement, ces questions n'étant pas à l'ordre du jour en 2009). Pour autant, les réunions publiques gagnent des points : suscitant l'intérêt de 46 % des Français en 2009, elles affichent un meilleur score, avec 50 %, en 2011.

À signaler enfin, une attente de supports d'information spécialisés en fonction des publics auxquels ils s'adressent (selon l'âge, la situation, les pratiques). Mesurée pour la première fois, la formule serait plébiscitée par 75 % des répondants. **VL**

** Enquête réalisée en février 2011 auprès de 1 004 personnes correspondant à un échantillon représentatif de la population nationale (méthode des quotas).*



Lancée en février, l'application iPhone d'Orléans Val de Loire complète la gamme d'outils multimédia de l'Agglo qui compte déjà un blog, une page Facebook et des tchats « citoyens ».

Déjà une cinquantaine de PLUI

Plus de 200 communautés sont compétentes en matière de planification des sols, a déclaré Benoist Apparu, le 15 février, en réponse à une question du député de Moselle Michel Liebgott. Ce chiffre est issu du recensement opéré par le ministère, en 2010, auprès de ses directions départementales des territoires (DDT). Cent dix PLU approuvés par des communautés seraient aujourd'hui exécutoires et près de la moitié d'entre eux couvriraient l'intégralité du territoire communautaire.

Annoncé lors de la Convention nationale de l'AdCF, à Dijon, le 15 octobre dernier, le fonds d'aide spécifique aux PLU intercommunaux est désormais institué. Il devrait accompagner une cinquantaine de communautés par une subvention plafonnée à 50 000 euros. En parallèle, un groupe d'expertise et d'échange d'expériences entre « territoires tests » (dans lequel l'AdCF prend une part active) a été installé afin d'identifier les bonnes pratiques méthodologiques et les obstacles rencontrés. **PS**

Dix ans

Les éditions du Certu publient un ouvrage intitulé « Dix ans de Conseils de développement : la société civile en mouvement », réalisé avec la coordination nationale des conseils de développement. L'enquête met notamment en évidence la recherche d'une légitimité et d'une meilleure lisibilité de ces instances destinées à représenter la société civile et à lui faire jouer un rôle actif dans l'élaboration des politiques publiques. **OC**

Nouveau nom, mêmes engagements



En 2011, la Française d'Eoliennes change de nom pour prendre celui de sa maison-mère à laquelle elle est rattachée depuis décembre 2007. Elle devient Sorgenia France.

Forte de son expertise en France de l'éolien et du photovoltaïque, et de son appartenance à l'un des grands groupes énergétiques européens, Sorgenia France assume tous les engagements de la Française d'Eoliennes. Des solutions durables pour les besoins en énergie de demain, au plus près des territoires.



www.sorgenia.fr

Rencontre avec Thierry Mariani

Le 15 mars, Thierry Mariani, secrétaire d'État chargé des Transports, a reçu Daniel Delaveau et Charles-Éric Lemaignan. Le président et le président délégué de l'AdCF, également membres du conseil d'administration du Gart, se sont félicités des résultats des deux appels à projets TCSP dont l'engagement de l'État s'élève à 1,3 milliard d'euros (cf. *Intercommunalités* de mars 2011), tout en soulignant leurs préoccupations quant au besoin de financement des transports urbains (le Gart estime à 2 milliards d'euros le montant des charges d'exploitation supplémentaires qu'occasionnent les nouvelles lignes). Concernant l'extension des compétences des autorités organisatrices de transport urbain, Charles-Éric Lemaignan a plaidé pour que soient remises au plus vite à l'agenda la dépenalisation et la décentralisation du stationnement payant sur voirie, volet essentiel des plans de déplacements urbains (PDU). Daniel Delaveau a également suggéré que les communautés d'agglomération

et urbaines en charge des PDU puissent bénéficier de compétences étendues dans le domaine des grandes voiries structurantes (autoroutes, rocade, pénétrantes, voies express).

OC



Précisions

Éric Jalon, directeur général des collectivités locales, a dialogué, le 31 mars, avec les membres des instances nationales de l'AdCF réunis en conseil d'orientation, apportant des précisions sur des interrogations suscitées par la loi RCT du 16 décembre 2010.

Il a ainsi affirmé que les projets de schémas départementaux de la coopération intercommunale (SDCI) qui sont présentés une première fois à la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI) courant avril devront être identiques à ceux transmis pour consultation aux communes et communautés au printemps. La CDCI pourra néanmoins faire état de ses observations voire de ses intentions et demander à ce qu'elles soient annexées au document transmis. Ce n'est qu'à l'issue de la consultation des communes et communautés, à partir de l'été, que s'engagera la phase au cours de laquelle la CDCI pourra amender le schéma, de sa

propre initiative ou sur proposition du préfet. Le DGCL a par ailleurs rappelé que le seuil indicatif de 5 000 habitants (auquel certains territoires pourront déroger : montagne, très faibles densités...) ne saurait être le seul critère pris en compte. Le DGCL est également revenu sur les conditions d'entrée en vigueur des nouvelles dispositions plafonnant la taille de l'assemblée communautaire et du nombre de vice-présidents. Il a rappelé que les extensions de périmètres et les transformations de communautés ne donneraient pas lieu à application immédiate des nouvelles règles. Seules les fusions et créations ex nihilo de communautés y seront soumises sans attendre les renouvellements de 2014.

Au CA du Cner

Daniel Delaveau a été réélu, le 1^{er} mars, au titre des personnalités qualifiées, administrateur du Conseil national des économies régionales (Cner), la fédération nationale des agences de développement économique. Pascal Allizard, le nouveau président, succède à Paul Jeanneteau, député du Maine-et-Loire. Pascal Allizard est président de l'agence Calvados Stratégie et vice-président du conseil général.

✚ Contact : o.crepin@adcf.asso.fr

Solidarité

Daniel Delaveau a adressé le 18 mars à Naruta Kenji, directeur général du Centre japonais des collectivités locales (Clair), bureau de représentation des collectivités japonaises en France, un message de solidarité des communautés françaises à la population japonaise et aux élus dont les territoires ont été dévastés par les drames récents.

Renouvellement du CA à l'automne

L'assemblée générale extraordinaire du 12 octobre, qui ouvrira les trois jours de Convention nationale de l'AdCF à Rennes, sera l'occasion d'un renouvellement de son conseil d'administration.

Le bureau exécutif travaille sur une liste de candidats garante des équilibres statutaires de l'AdCF. À savoir : une représentation pluraliste des sensibilités politiques, de la diversité des territoires (rural, périurbain, urbain) et des catégories de communautés. Les statuts prévoient la constitution possible de listes concurrentes, dès lors qu'elles respectent ces critères et qu'elles soient déposées au siège de l'association au moins deux mois avant la date de l'AG.

✚ Contact : c.bernard@adcf.asso.fr

Communiqué public-privé

Quelques jours avant l'examen, par les sénateurs, les 30 et 31 mars, de la proposition de loi sur l'urbanisme commercial, l'AdCF et Procos, fédération professionnelle représentant 260 enseignes commerciales, ont diffusé à la presse un communiqué commun soulignant « la nécessité et l'urgence de doter les collectivités de capacités effectives de régulation des implantations commerciales à travers les outils intercommunaux de planification (SCoT) et les documents d'urbanisme (PLU) ».

✚ Contact : p.schmit@adcf.asso.fr

Version papier

L'étude « Les projets numériques intercommunaux », réalisée par Franck Burdeyron, directeur associé d'Ocalia, pour le compte de l'AdCF, est publiée dans la collection « Les notes territoriales de l'AdCF ».

✚ Contact : a.blanchard@adcf.asso.fr



intercommunalités

Édité par l'AdCF

191, rue Saint-Honoré - 75001 Paris
Tél. : 01 55 04 89 00 - Fax : 01 55 04 89 01

Directeur de la publication : Daniel Delaveau
Rédaction, tél. : 01 55 04 89 09

Rédactrice en chef :
Valérie Liqueur (v.liqueur@adcf.asso.fr)

Déléguée agence :
Bettina Gillet (interco@intercommunalites.com)
Réalisation, mise en page
et secrétariat de rédaction : epiceum
Correctrice : Angéline Blard

Ont collaboré à ce numéro : Christophe Bernard, Fabienne Boucher,
Floriane Boulay, Olivier Crépin, Claire Delpech, Sandrine Guirado,
Valérie Liqueur, Robert Pika, Nicolas Portier, Philippe Schmit.

Abonnements : Intercommunalités
Service abonnements - Abopress - 19, rue de l'Industrie -
67400 - Illkirch - Tél. : 03 88 66 26 19 - Mail : intercommunalites@abopress.fr

Régie publicitaire : AdCF
Secrétaire général : Christophe Bernard - c.bernard@adcf.asso.fr
Tél. : 01 55 04 89 00 - Fax : 01 55 04 89 01

Commission paritaire n° 0514 G 85995 - Dépôt légal : Avril 2011
Impression : SICOP, 67800 Bischheim - ISSN 1253-5230

intercommunalités

Abonnement

à découper et à retourner à ABO Intercommunalités

19, rue de l'Industrie
BP 90053 - 67402 Illkirch cedex

Tél. : 03 88 66 26 19 - Mail : intercommunalites@abopress.fr



- Abonnement 1 an (11 numéros) 1 x 50 € = €
- Abonnement supplémentaire x 25 € = €
- Abonnement étudiant x 25 € = €
(Joindre la copie de la carte d'étudiant)
- Total = €**

Nom, prénom :
Qualité :
Collectivité :
Code postal : Ville :

Paiement par :

- Chèque bancaire ou postal joint
à l'ordre de l'AdCF
- Mandat administratif
- Je désire recevoir une facture administrative

Date : / / Cachet et signature

Bilan des 13 premières étapes du Tour de France de l'AdCF

Orléans, Clisson, Lille, Montpellier, Clermont, Rennes, Toul, Paris, Montoux, Rochefort, Labège, Marmande et L'Arbresle ont accueilli les treize premières étapes du « Tour de France » de l'AdCF sur la réforme des collectivités territoriales. Un premier bilan s'impose.

Les premières rencontres inter-régionales de l'AdCF, placées sous le signe de « l'après-vote » de la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010, ont réuni plus de 1 600 participants. Cette forte mobilisation des élus et cadres des communautés, en dépit de la proximité des élections cantonales, témoigne de l'attention accordée aux conditions de mise en œuvre des réformes et des besoins d'échanges qu'elles suscitent.

Interrogations sur les schémas

Même si des préoccupations communes s'expriment dans l'ensemble des régions, l'appropriation des nouvelles dispositions législatives est encore hétérogène et les réflexions préparatoires aux futurs schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) avancent de manière inégale. Certains départements ont largement anticipé la publication des textes, alors que d'autres n'avaient pas encore engagé la phase de concertation (les changements de préfets expliquant parfois ces retards). Les échanges ont permis, dans l'ensemble

des régions, de confirmer l'adhésion aux grands objectifs du volet intercommunal de la réforme, mais aussi les interrogations voire les critiques que suscitent certaines modalités de mise en œuvre.

Beaucoup de témoignages ont mentionné les contraintes qu'imposent les délais désormais prévus pour réaliser et mettre en œuvre les schémas départementaux de coopération intercommunale. Nombre de participants considèrent que ces délais ne permettront, au mieux, que des ajustements à la marge.

D'autres témoignages font état de projets d'évolutions significatives en préparation mais souvent mûris depuis plusieurs mois voire plusieurs années.

De nombreux élus se sont interrogés sur les conséquences des évolutions de périmètres de communautés. Les questions portent notamment sur les transferts de compétences et les moyens qui les accompagnent, voire les restitutions de compétences dans certaines hypothèses de fusion à grande échelle.

Le thème de la réduction du nombre de syndicats techniques a été, en revanche, peu abordé, y compris dans les régions où la densité des syndicats est la plus élevée.

Un besoin de pédagogie

Alors que le calendrier d'examen au Parlement du projet de loi n°61 sur les modalités d'élection des conseillers territoriaux et la modernisation de la démocratie locale est encore incertain, le seuil démographique à partir duquel s'appliquera le scrutin de liste dans les communes soulève un certain nombre de questions, les élus souhaitant pouvoir être rapidement fixés pour prendre leurs dispositions.

Comme l'ont illustré les échanges de Marmande le 17 mars, de nombreux élus s'expriment pour que le mode d'élection directe des conseillers communautaires sur les listes municipales laisse une certaine latitude aux candidats pour organiser un « fléchage » et ne se limite pas à la « simple élection des hauts de listes ».

Ces témoignages rejoignent les débats qui se sont tenus au sein du conseil d'orientation de l'AdCF en janvier dernier.

Plusieurs rencontres ont mis l'accent sur l'importance de l'action pédagogique à conduire en direction des élus municipaux et des citoyens pour expliciter les enjeux de la réforme de manière concrète. L'équipe technique de l'AdCF réfléchit à des supports de communication simplifiés, de type questions/réponses, qui seraient disponibles avant la rentrée de septembre.

Fabienne Boucher

> Retrouvez les pages Powerpoint présentées lors des étapes, les analyses et les positions de l'AdCF dans le dossier spécial « Réforme territoriale » sur www.adcf.org.

Les prochaines étapes du Tour de France : Caen (14 avril), Belfort, Auxerre, la Martinique, La Réunion...

Contacts :
f.boucher@adcf.asso.fr
p.schmit@adcf.asso.fr

Étape parisienne

La dérogation francilienne au principe d'achèvement de la carte au 1^{er} juin 2013* a donné lieu à de longs débats, le 2 mars, sur le rôle que devaient jouer les communautés dans la structuration de Paris Métropole (syndicat mixte ouvert comprenant les communes, communautés, départements et la Région), mais aussi dans la négociation des contrats de développement territorial liés au projet du Grand Paris.

Alors que chacun s'est félicité de l'apaisement progressif des relations entre l'État et la Région (accords trouvés sur le SDRIF et les projets de transports), plusieurs intervenants ont souligné les responsabilités que devraient prendre les communautés franciliennes pour « territorialiser » les grands objectifs du schéma directeur, notamment en matière de production de logements (objectif de production fixé à 70 000 logements supplémentaires par an). Les échanges ont mis en exergue les clivages territoriaux que le projet d'infrastructure du Grand Paris suscite entre première et deuxième couronne de l'agglomération parisienne, en déplorant la faiblesse des investissements prévus en faveur de cette dernière et les risques de voir des territoires délaissés.

* Retenue pour Paris et les départements de première couronne : Hauts-de-Seine, Val-de-Marne, Seine-Saint-Denis.

Patrick Braouezec, président de Plaine Commune et Dominique Braye, président de la communauté de Mantes-en-Yvelines, lors des rencontres franciliennes.



