



Département intercommunalité et territoires
MCG/FB

Compte rendu de la commission Intercommunalité du 18 février 2009

La commission intercommunalité de l'Association des Maires de France s'est réunie sous la coprésidence de **Jacqueline GOURAULT**, présidente, et de **Christophe SIRUGUE**, rapporteur, afin d'examiner l'évolution de la dotation d'intercommunalité 2009, les incidences de la suppression de la taxe professionnelle et de débattre des pistes de réformes des collectivités locales en cours d'examen par le comité présidé par Edouard BALLADUR.

Jacqueline GOURAULT a ouvert la réunion en soulignant l'affluence des participants et a tenu à présenter les excuses de l'Association des Maires de France pour tous les élus qui n'ont pas pu être accueillis.

1 – Evolution de la dotation d'intercommunalité pour 2009

François BONAIMÉ, chargé d'études au sein du département Intercommunalité et Territoires, a présenté les principales dispositions concernant l'évolution de la DGF.

A compter de 2009, la dotation globale de fonctionnement évoluera uniquement comme l'inflation prévisionnelle des prix à la consommation et non plus comme l'inflation prévisionnelle et 50% du PIB.

Une disposition particulière est apportée toutefois pour l'année 2009 puisque la DGF évolue de 2% - *taux prévisionnel d'inflation des prix à la consommation estimé par le Gouvernement lors de l'engagement du projet de loi de finance pour 2009* - alors que le taux d'inflation prévisionnelle a été revu à la baisse, le 6 novembre 2008, de 2% à 1,5%, du fait de la dégradation de la conjoncture économique.

Concernant la dotation d'intercommunalité, certaines modalités d'évolution ont changé notamment s'agissant des communautés urbaines et des communautés d'agglomération :

- les communautés urbaines perçoivent désormais une dotation fixée à 60 €/hab. le cas échéant majoré d'une garantie. Celle-ci assure aux communautés percevant la dotation des CU les années précédentes, de voir leur dotation évoluer dans les mêmes conditions que les années antérieures ;
- l'évolution de la dotation moyenne par habitant de la catégorie des communautés d'agglomération est, désormais, au plus égale à l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation. Le montant moyen par habitant s'élève en 2009 pour cette catégorie à 44,86€/hab. ;
- la dotation des communautés de communes évolue toujours selon un taux fixé entre 130% et 160% du taux d'évolution. Le montant par habitant des communautés à fiscalité additionnelle est de 19.67€/hab.. Celui des communautés de communes à TPU est fixé à 24.02€/hab..

Observations des élus :

Certains élus se sont interrogés sur les critères d'évolution de la DGF, estimant que le « panier du maire » (3.4%) semble plus juste que le taux prévisionnel d'inflation (1.5% pour 2009 mais l'évolution de la DGF sera maintenue à 2%).

Certains ont souligné également la forte disparité existant entre la dotation des communes rurales et celle des villes.

2 – Suppression de la taxe professionnelle

Alain ROBY, responsable du service Finances, a rappelé que le produit de la taxe professionnelle des collectivités locales en 2008 est d'environ 29 milliards d'euros. Déduction faite des dégrèvements et des exonérations accordés par l'Etat, les entreprises paient environ 17 milliards d'euros au titre de cette taxe.

Le Chef de l'Etat a annoncé la suppression de la taxe professionnelle ; selon Alain Roby, il ne s'agirait pas de la disparition complète de la taxe professionnelle mais d'une réforme d'ampleur. Serait supprimée la part de taxe professionnelle assise sur les investissements (représentant environ 80% du total) et non celle assise sur la valeur des équipements et biens mobiliers (20%). Par ailleurs, serait conservée la cotisation minimale de taxe professionnelle (dont on peut imaginer qu'elle augmente de façon mécanique).

La perte de produit fiscal pour les collectivités (estimée entre 7 et 10 milliards d'euros) pourrait être compensée par un autre impôt. Le Président a cité la taxe « carbone ».

L'AMF demande que les collectivités disposent d'une ressource de substitution qui respecte les principes qu'elle a toujours défendus : respect de l'autonomie fiscale, maintien du lien fiscal entre entreprises et territoires, cohérence d'ensemble des réformes territoriale et fiscale.

Jacqueline GOURAULT s'est étonnée de cette annonce à plusieurs égards :

- le volet fiscal fait partie de la réflexion sur la réforme territoriale menée par le comité dit « Balladur », lequel n'a pas encore formulé ses propositions,
- on ne peut pas envisager l'hypothèse d'une compensation par voie de dotations, cela reviendrait à priver les élus d'une recette dynamique contrairement à l'impôt,
- cette annonce pose la question de l'autonomie fiscale des collectivités territoriales, inscrite dans la Constitution et risque de la mettre à mal,
- la taxe carbone n'est pas un impôt dynamique, mais au contraire elle doit être utilisée de façon incitative pour réduire un facteur de pollution et sa recette a vocation à diminuer.

Cette annonce apparaît peu conciliable avec la volonté affichée par le Gouvernement de mener à son terme le processus de l'intercommunalité dont la principale ressource est la taxe professionnelle. Enfin, l'incertitude qu'elle génère risque de pénaliser les projets intercommunaux au moment même où l'Etat sollicite les investissements des collectivités dans le cadre du plan de relance.

Christophe SIRUGUE estime que les élus sont placés devant une situation complexe. L'analyse de la taxe professionnelle suppose de s'interroger sur sa pertinence et l'équilibre avec la fiscalité « ménages ». Or, la réforme de la TP est annoncée avant la réforme de fond qui doit être menée pour l'ensemble de la fiscalité locale. Si elle est remplacée par une dotation, la suppression de la TP place les collectivités locales dans une situation de dépendance qu'elles ne peuvent pas accepter.

Les collectivités locales portent 73% des investissements publics. Au moment de l'annonce du plan de relance - dont une des dispositions vise à inciter les collectivités à maintenir leurs investissements - elles sont mises dans une situation d'incertitude, qui risque d'entraîner le gel des investissements publics, voire une baisse.

Réactions des élus de la commission :

Les élus se sont inquiétés des conséquences de cette annonce, qui risquent de fragiliser les budgets communaux et intercommunaux.

La réforme des collectivités locales est nécessaire afin d'améliorer la responsabilité et la lisibilité de l'action publique locale, ainsi que celle de la taxe professionnelle dans le sens d'une meilleure équité entre les entreprises.

En revanche, engager ces réformes au moment où la crise économique s'accroît paraît hasardeux.

3 – Réforme des collectivités locales

Jacqueline GOURAULT a rappelé les nombreux travaux en cours sur l'évolution de l'architecture territoriale et notamment ceux menés par le Comité dit « Balladur » à la demande du Chef de l'Etat, une commission au Sénat et une commission à l'Assemblée Nationale.

Les principales questions exposées devant la commission sont celles du devenir des communes et des intercommunalités.

Dominique BRACHET, directrice du département Intercommunalité et Territoires, a rappelé que l'AMF fédérait l'ensemble des associations d'élus afin de défendre un socle de principes communs, puis elle a exposé la position de l'AMF :

- La décentralisation est une réussite, les compétences décentralisées sont aujourd'hui mieux assurées par les collectivités locales qu'elles ne l'étaient hier par l'Etat. Une nouvelle étape est nécessaire afin de renforcer l'efficacité et la proximité de l'action publique.
- Statut de la commune : elle doit rester une collectivité à part entière, dotée de la personnalité morale, levant l'impôt et disposant d'une clause de compétence générale. C'est ce qui lui permet de traiter les problèmes rencontrés par ses habitants de manière réactive, en trouvant des solutions simples, globales et adaptées à la spécificité des territoires.
- Statut de l'intercommunalité : les structures intercommunales doivent conserver des compétences d'attribution, transférées par les communes ou conférées par la loi. Elles ne peuvent en aucun cas devenir des collectivités de plein exercice, faute de quoi la commune disparaîtra.
Il ne peut y avoir de modèle unique d'intercommunalité, il est important de prendre en considération la diversité des situations démographiques et géographiques.
- Renforcement de l'intercommunalité : l'AMF souhaite l'achèvement de la carte de l'intercommunalité avec une date butoir avant les prochaines élections municipales. A cette occasion, il faut assouplir les procédures de fusion et ouvrir une possibilité de remodelage des périmètres pour les rendre plus cohérents.
- Désignation des conseillers communautaires : l'AMF considère que la seule circonscription électorale concevable est la commune et que les délégués à l'intercommunalité doivent être choisis au sein de chaque conseil municipal.

A titre personnel, le Président Jacques PELISSARD est favorable au système de fléchage. En revanche, le bureau de l'AMF reste partagé sur cette question. L'idée de l'abaissement du seuil à partir duquel le scrutin de liste serait appliqué à 1.000 ou 500 hab. est avancée, de même que celle d'une diminution du nombre des conseillers municipaux dans les petites communes. A priori, l'AMF ne serait pas opposée à l'abaissement du seuil du scrutin de liste.

- Réforme financière et fiscale : elle doit aller de pair avec la réforme institutionnelle. Avec les départements et les régions, l'AMF estime que l'autonomie financière, qui garantit l'efficacité des collectivités et la responsabilisation de leurs élus, doit être renforcée.

Observations et débats entre les membres de la commission :

Les élus présents se sont très majoritairement prononcés en faveur d'une **baisse du seuil du scrutin de liste** (1.000 ou 500 hab.), estimant que les élections municipales devaient respecter certains principes : faire acte de candidature et permettre de constituer une équipe municipale. Certains élus ont évoqué, au sujet du **panachage**, la survivance d'une tradition désuète.

Pour autant, la constitution de listes paritaires pourrait être une difficulté dans certaines communes. De même, quelques élus réticents ont souligné le risque d'une politisation dans des communes.

Une majorité considère également que le **nombre des conseillers municipaux** dans les communes de petite taille (11) était trop important. Ils seraient plutôt favorables à leur diminution. Sur ce point cependant, ils rappellent que ces conseils municipaux étaient constitués d'élus bénévoles très utiles à la bonne gestion de l'action publique locale.

Concernant l'**avenir des communes rurales**, un débat s'est ouvert sur la question des fusions de communes. S'il apparaît totalement impossible de déterminer un seuil minimum de population, il semble, en revanche, que la fusion de communes pourrait être encouragée et facilitée. Elle doit néanmoins rester volontaire. Par ailleurs, certains admettent que le régime de la commune-associée est décevant et doit être clarifié, soit dans le sens d'une fusion totale, soit en faveur de l'indépendance de la commune-associée.

Enfin, tous estiment indispensable de prendre en compte la situation spécifique de certaines communes rurales (montagne...) et d'inscrire le débat de façon plus générale dans celui de l'aménagement du territoire et de la structuration des intercommunalités.

S'agissant de l'**élection des délégués communautaires selon un système de fléchage sur les listes électorales**, Christophe SIRUGUE a rappelé qu'il permettait d'informer les citoyens mais ne réglait pas totalement la question du suffrage universel direct des élus communautaires. Par ailleurs, et pour certains élus du bureau de l'AMF, il peut y avoir un risque à transformer la commune en une sous-circonscription électorale. Certains ont évoqué les difficultés que pourrait entraîner un mode de désignation différent des élus intercommunaux au sein d'un même conseil communautaire. Les échanges ont principalement porté sur la représentation de l'opposition au sein des conseils communautaires. Sur ce point, les élus de la commission sont partagés.

Certains estiment que l'on ne peut uniformiser le mode de gouvernance des communautés de communes avec celui des communautés urbaines (voire d'agglomération).

Concernant la **rationalisation du périmètre des communautés** (extension, fusion), Jacqueline GOURAULT s'est prononcée favorablement pour le regroupement de certaines communautés dont les périmètres sont totalement imbriqués ou constituées de manière exclusivement défensive. Selon elle, le périmètre pertinent doit se rapprocher le plus possible du bassin de vie réel. Christophe SIRUGUE a précisé que la date-butoir qui pourrait être fixée à 2013 laisserait aux communes isolées un délai de réflexion pour rejoindre la communauté de leur choix.

Quelques élus ont manifesté leur opposition à la fixation d'une date-butoir ou à un mode forcé de rationalisation des périmètres, estimant que le principe de libre administration des communes devait prévaloir.

4 – Les effets du recensement sur la composition des assemblées délibérantes des EPCI

Marie-Cécile GEORGES, chargée d'études au sein du département Intercommunalité et Territoires, a présenté la façon dont s'effectue la prise en compte des résultats du recensement lorsque les statuts d'un EPCI font référence à une répartition des sièges par strates démographiques.

Elle a rappelé aussi que les communautés de communes, d'agglomération, urbaines pouvaient décider à l'unanimité des communes membres de maintenir la répartition initiale.

Réactions des élus de la commission :

Les élus ont évoqué les conditions dans lesquelles ils avaient procédé à une augmentation ou à une baisse du nombre des sièges des communes.

Eu égard aux nouvelles règles de recensement, notamment dans les communes de plus de 10.000 habitants, certains élus ont émis l'idée de réfléchir à une mesure législative afin d'éviter une modification régulière du nombre des sièges.

Conclusion

Les membres de la commission ont approuvé la proposition de **Jacqueline GOURAULT** et **Christophe SIRUGUE** de constituer un groupe de travail interne chargé d'examiner et d'approfondir les conditions possibles d'évolutions institutionnelles et financières de l'intercommunalité. En complément des travaux de la commission Intercommunalité de l'AMF, ce groupe de travail pourra proposer des pistes d'évolution sur les thèmes suivants : la rationalisation des périmètres des communautés, l'évolution des compétences (urbanisme, voirie, transport, logement, intérêt communautaire, accord-cadre), les relations communes-communauté (fonds de concours, DSC, mise à disposition de services et de matériels...) mais également certains aspects financiers (CIF), ainsi que la spécialisation des impôts locaux.

Enfin, les membres de la commission ont tenu à rappeler leur profonde inquiétude quant à l'annonce de la suppression de la taxe professionnelle. Ils s'associent pleinement à la **position prise par l'AMF avec les autres associations d'élus** :

« Cette annonce intervient au moment où l'Etat sollicite les collectivités locales pour contribuer, à travers leurs dépenses d'investissement, à la relance de l'économie nationale et où elles doivent faire face à une évolution contrainte de leurs ressources.

La taxe professionnelle est la première ressource fiscale des collectivités notamment pour les intercommunalités levant la taxe professionnelle unique. Elle représente, y compris les dégrèvements, 29 milliards d'euros.

C'est pourquoi les collectivités territoriales demandent à disposer d'une ressource de substitution qui respecte les principes que l'AMF a toujours défendu :

- respect de l'autonomie fiscale,
- maintien du lien fiscal entre entreprises et territoires,
- cohérence d'ensemble des réformes territoriale et fiscale.

L'AMF demande que le Gouvernement ouvre immédiatement des négociations sur la base des propositions qu'elle a élaborées conjointement avec l'ADF et l'ARF, en faveur d'une réforme d'ensemble de la fiscalité locale, permettant aux collectivités territoriales de moins dépendre de l'Etat et de disposer de véritables marges de manœuvre pour exercer leurs responsabilités. »