

La réforme des collectivités territoriales



Le point en 10 questions

- ▶ Projet de Loi de réforme des collectivités territoriales
- ▶ Projet de Loi relatif à l'élection des membres des conseils des collectivités territoriales
- ▶ Projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale
- ▶ Projet de loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux

1 En quoi consiste exactement cette réforme ?

La réforme des collectivités territoriales est un ensemble de 4 projets de lois déposés par le gouvernement le 21 octobre devant le Sénat aux fins d'examen

Elle est la conséquence de la volonté exprimée le 25 septembre 2008 par le Président de la République, Monsieur Nicolas Sarkozy, à l'occasion d'un discours où « la remise à plat de l'administration territoriale » est annoncée

La réforme prend très largement appui sur les travaux du Comité de la réforme des échelons territoriaux, dirigé par l'ancien premier ministre, Monsieur Édouard Balladur

Les travaux de ce dernier aboutiront à un rapport, remis au Président de la République le 5 mars 2009, dans lequel sont présentées 20 propositions pour les collectivités territoriales. Elles font l'objet d'une retranscription intégrale ci-après

Une partie de ces propositions sont reprises dans la réforme présentée au parlement, toutefois avec des aménagements parfois substantiels

L'édifice législatif proposé par le gouvernement n'est toutefois pas complet, puisqu'un texte complémentaire pour la répartition des compétences entre les collectivités territoriales devrait encore intervenir

2 Dans quel délai cette réforme entrera-t-elle en vigueur ?

La priorité pour le gouvernement réside principalement dans le vote des textes permettant la mise en place des conseillers territoriaux, dont la première élection doit intervenir en mars 2014

Le calendrier des opérations de vote de la réforme, annoncé par le Gouvernement fin 2009, est donc organisé de façon à tenir cette priorité :

- ▶ Discussion en séance publique au Sénat les 15 et 16 décembre 2009 du projet de Loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux en 2014. La discussion à l'Assemblée nationale s'ouvrira à partir de janvier 2010

► Discussion en séance publique au Sénat à partir du 19 janvier 2010 du projet de Loi de réforme des collectivités territoriales, qui comprend le gros de la réforme notamment pour les communes et les communautés de communes. Le débat à l'assemblée nationale ne s'ouvrira lui qu'après les élections régionales des 14 et 21 mars 2010

► Les deux autres Lois ne seront examinées qu'au printemps

► La cinquième Loi, qui portera sur la répartition des compétences et sur la clarification des financements, interviendra dans un délai de 12 mois suivant la promulgation de la Loi sur la réforme des collectivités territoriales proprement dite

Ce calendrier n'étant lui-même qu'indicatif, la mise en oeuvre de l'ensemble de la réforme sera donc mesurée, ce qui est conforme à la nouvelle politique du gouvernement en la matière : laisser une large place au débat parlementaire pour obtenir au final une solution aussi consensuelle que possible

3 Quels changements cette réforme va-t-elle amener pour les communes ?

La réforme des collectivités territoriales est surtout destinée à modifier les réglages institutionnels des conseils généraux, des conseils régionaux et des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI)

Pour autant, certains dispositifs, et non des moindres, concernent les communes

Ainsi la barre de 3 500 habitants, en dessous de laquelle l'élection des conseillers municipaux se déroulait au scrutin majoritaire, est désormais fixée à 500 habitants

Dès 501 habitants, les communes devront donc mettre en oeuvre un scrutin de liste à deux tours

LES VINGT PROPOSITIONS

Proposition n° 1 : favoriser les regroupements volontaires de régions et la modification de leurs limites territoriales, pour en réduire le nombre à une quinzaine.

Certaines régions françaises sont moins peuplées que leurs homologues européennes, et leur périmètre est parfois contesté. L'objectif est de leur donner une taille critique de 3 à 4 millions d'habitants. Pour faciliter les regroupements de régions, il est proposé de simplifier la législation en prévoyant que suffiront, dans les régions qui le souhaitent, soit l'assentiment des conseils régionaux, soit un référendum. Pour les modifications des limites des régions, il est proposé que le vote du Parlement ne soit plus requis mais que suffisent les délibérations concordantes des régions et départements concernés, assorti d'un avis favorable des conseils généraux des départements de chaque région.

Proposition n° 2 : favoriser les regroupements volontaires de départements par des dispositions législatives de même nature que pour les régions.

Il n'existe, dans le droit actuel, aucune disposition prévoyant la procédure à suivre lorsque deux départements, ou plus, souhaitent se regrouper. Or, certains départements manifestent cette volonté. Il est donc proposé de transposer aux départements la législation envisagée pour favoriser les regroupements de régions.

Proposition n° 3 : désigner par une même élection, à partir de 2014, les conseillers régionaux et départementaux ; en conséquence supprimer les cantons et procéder à cette élection au scrutin de liste.

Afin de renforcer le rôle des régions tout en les rapprochant des départements et en modernisant le mode d'élection des représentants de la population à chacun de ces deux niveaux d'administration territoriale, il est proposé de procéder simultanément à cette élection, dans le cadre d'un scrutin de liste proportionnel à deux tours assorti d'une prime majoritaire. Les listes présentées le même jour aux suffrages comporteraient autant de candidats que de sièges à pourvoir dans les conseils départementaux. Les premiers de liste seraient, dans une proportion à déterminer en fonction de la population, désignés pour siéger au conseil régional et au conseil départemental, les suivants de liste siégeant exclusivement au conseil départemental. Il s'en déduit que les cantons, même redessinés, seraient des circonscriptions électorales inadaptées. L'élection se déroulerait donc dans le cadre de circonscriptions infra-départementales, de manière à ce que l'identité des territoires continue à être prise en compte à l'échelon départemental et le soit mieux qu'elle ne l'est aujourd'hui au niveau régional.

Proposition n° 4 : achever, avant 2014, la carte de l'intercommunalité.

Presque toutes les communes françaises sont membres d'un groupement de communes, mais, dans certaines régions, la carte de l'intercommunalité demeure inachevée. Il convient que les communes qui ne sont membres ni d'une communauté urbaine, ni d'une communauté d'agglomération ni d'une communauté de communes rejoignent, avant 2014, la forme de groupement correspondant à l'importance de leur population.

Proposition n° 5 : rationaliser, avant 2014, la carte des syndicats de communes.

Afin de simplifier le fonctionnement des administrations locales et de diminuer le nombre des échelons d'administration, il est proposé qu'avant 2014, tous les SIVOM et SIVU soient, lorsque leur périmètre correspond à celui d'un groupement de communes, absorbés par celui-ci et que soient précisées les conditions d'adhésion des communes à des syndicats dont le périmètre ne recoupe que partiellement celui du groupement de communes auquel elles appartiennent.

Outre l'argument démocratique avancé par le gouvernement, cette modalité constitue un préalable indispensable à la mise en oeuvre de la désignation des conseillers des EPCI à fiscalité propre au suffrage universel, comme on le verra plus loin

D'autres dispositions, plus modestes, des projets de Lois ont pour objet de faire évoluer certains aspects des mandats locaux :

► obligation d'inscrire au budget primitif un montant prévisionnel consacré à la formation des élus compris entre 1% au moins et 30% au



AMD90
Actualités

plus des crédits alloués aux indemnités des élus de l'assemblée considérée

► calcul du montant total des indemnités des adjoints désormais assis sur le nombre maximal théorique d'adjoints que la commune peut comporter

Autre innovation majeure, la création des communes nouvelles

Ce nouveau dispositif remplace, au sein du Code Général des Collectivités Territoriales, celui relatif aux fusions de communes

Il est destiné à « encourager » les communes contigües à fusionner

La grande nouveauté est que la fusion peut être demandée par :

► soit les 2/3 des conseil municipaux d'un (ou de plusieurs) EPCI, représentant les 2/3 de la population de ce (s) dernier(s)

► soit « l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre », dans les mêmes conditions de majorité

► soit le préfet, sous réserve que les conditions de majorité évoquées ci-dessus soient obtenus dans les communes ou les EPCI concernés

La commune nouvelle n'est pas un EPCI. C'est bien une commune qui dispose de toutes les compétences ouvertes par la Loi à cette dernière catégorie de collectivités

La création de la commune nouvelle emporte création de « communes déléguées », dotées de Maires eux-mêmes délégués, correspondant naturellement aux anciennes communes fusionnées

Ces communes déléguées n'ont plus en gros que deux compétences : l'Etat-Civil et la police... et pour cette dernière, seulement sur option.

4 Quels changements cette réforme va-t-elle amener pour les départements et les régions ?

Proposition n° 6 : ne plus créer de nouveaux « pays » au sens de la loi du 4 février 1995.

La plupart des «pays» ont été des structures de préfiguration des groupements de communes. Ils ont, pour l'essentiel, rempli leur office. Il est donc proposé de proscrire la constitution de nouveaux « pays » au sens où le prévoyait la loi du 4 février 1995.

Proposition n° 7 : instaurer l'élection des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre au suffrage universel direct, en même temps et sur la même liste que les conseillers municipaux.

La plupart des groupements de communes exercent, en fait, des compétences très larges, en lieu et place des communes qui les constituent. Or, les organes délibérants de ces groupements ne procèdent que du suffrage indirect. Il est proposé d'étendre le champ de la démocratie locale en prévoyant que les membres de ces organes délibérants soient élus au suffrage direct, en même temps et sur la même liste que les conseillers municipaux, les premiers de liste ayant vocation à siéger au conseil de l'intercommunalité et au conseil municipal de leur commune, les suivants de liste siégeant exclusivement dans leur conseil municipal. Afin que toutes les communes soient représentées dans des conditions satisfaisantes au conseil communautaire, il serait prévu que les critères démographiques de représentation seraient assortis d'une disposition permettant que chaque commune dispose au moins d'un représentant au conseil communautaire. Il se déduit de tout ce qui précède que les mandats exécutifs intercommunaux devraient entrer dans le champ de la législation relative à la limitation du cumul des mandats.

Proposition n° 8 : créer par la loi onze premières métropoles, à compter de 2014, d'autres intercommunalités pouvant ensuite, sur la base du volontariat, accéder à ce statut.

A/. C'est en 1966 qu'ont été créées, par la loi, les communautés urbaines. Pour donner une nouvelle impulsion aux plus importantes d'entre elles et doter notre pays d'agglomérations d'une force suffisante, il est proposé de créer, par la loi, avant 2014, un premier groupe de métropoles (Lyon, Lille, Marseille, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Nice, Strasbourg, Rouen, Toulon et Rennes), auquel auraient ensuite vocation à se joindre, si elles le souhaitent, les intercommunalités remplissant les conditions posées par cette loi.

B/. Les métropoles ainsi constituées seraient des collectivités territoriales à statut particulier, exerçant, outre certaines des compétences des communes, les compétences, notamment sociales, dévolues aux départements.

C/. Soit les communes membres des communautés urbaines ou d'agglomération sur la base et dans le périmètre desquelles seraient créées les métropoles auraient la qualité de « villes », personnes morales de droit public dotées de compétences et de ressources fiscales propres et de conseils élus. Les conseillers métropolitains seraient élus sur la même liste et le même jour que les conseillers de villes, selon les modalités déjà décrites pour les autres élections simultanées recommandées par le Comité.

Soit les communes membres des communautés urbaines ou d'agglomération sur la base et dans le périmètre desquelles seraient créées les métropoles conserveraient la qualité de collectivités territoriales, ce qui impliquerait que soient modifiées les dispositions du cinquième alinéa de l'article 72 de la Constitution, qui proscrivent la tutelle d'une collectivité locale sur une autre. Dans cette hypothèse, les conseillers métropolitains seraient également élus sur la même liste et le même jour que les conseillers municipaux, selon les modalités déjà décrites.

Proposition n° 9 : permettre aux intercommunalités de se transformer en communes nouvelles en redéployant, en leur faveur, les aides à l'intégration des communes.

Ils sont considérables. A commencer par le statut des actuels conseillers généraux et régionaux

Ceux-ci disparaissent, au profit d'un seul et unique élu pour les deux institutions : le conseiller territorial

Ce dernier aura exactement les mêmes attributions que les conseillers qu'il remplace

L'idée est naturellement de produire des économies d'échelle en demandant aux mêmes



**AMD90
Actualités**

élus de faire les mêmes choses aux seins des deux institutions

Mais il s'agit également de constituer un « couple » Département / Région aussi intégré que celui formé par les Communes et leurs EPCI

Les conseillers territoriaux sont élus pour 6 ans, dans le cadre du canton, selon un scrutin mixte, totalement inédit en droit français, comprenant :

- ▶ pour 80 % d'entre eux, une élection au scrutin uninominal majoritaire à un tour
- ▶ une répartition proportionnelle au plus fort reste des 20 % de sièges restants, en fonction des suffrages obtenus au scrutin majoritaire par les candidats affiliés à des listes et non élus

La date d'entrée en vigueur de ce système est fixée à mars 2014

La durée des mandats des actuels conseillers généraux et régionaux est donc réduite en conséquence par l'un des projets de Loi, de façon à permettre le renouvellement général des deux structures à cette date

Il faut encore signaler que le projet de Loi met en oeuvre de nouvelles dispositions destinées à favoriser la fusion entre régions d'une part et entre départements d'autre part

Pour autant, ces mécanismes restent fondés sur le volontariat, aucune des deux institutions n'étant altérée ou modifiée dans ses contours ou même dans ses compétences

5 Quels changements cette réforme va-t-elle amener pour les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale à fiscalité propre ?

C'est sans doute sur ce point que la réforme est la plus novatrice

Elle confère, pour la première fois, la légitimité du suffrage universel aux délégués des communautés de communes

L'objectif à atteindre est, à terme, que les intercommunalités se transforment en communes de plein exercice, ce qui permettrait à la France de compter des communes fortes, en nombre raisonnable. Afin d'encourager ce mouvement, il est proposé que les aides à l'intégration soient redéployées en faveur des intercommunalités où le besoin d'intégration est le plus manifeste, qu'une date butoir soit fixée par la loi pour l'attribution de ces aides et que, passé le délai ainsi accordé aux communes pour s'engager dans la voie de l'intégration, ces aides soient gelées puis diminuent progressivement.

Proposition n° 10 : réduire d'un tiers les effectifs maximaux des exécutifs intercommunaux.

La France se caractérise par le nombre élevé des membres des exécutifs locaux, en particulier à l'échelon intercommunal. Il en résulte, outre des dépenses de fonctionnement parfois peu justifiées, une dilution des responsabilités. Aussi est-il proposé une réduction d'un tiers des effectifs des exécutifs intercommunaux.

Proposition n° 11: confirmer la clause de compétence générale au niveau communal (métropoles, communes nouvelles issues des intercommunalités et autres communes) et spécialiser les compétences des départements et des régions.

Une fois définis les champs de compétences respectifs de chaque niveau de collectivités territoriales, il est proposé que les départements et les régions ne puissent intervenir que dans les domaines de compétences que la loi leur attribue, de manière à limiter les excès des financements croisés. En revanche, afin de garantir aux élus les plus proches des populations et de leurs besoins la capacité de prendre des initiatives dans les cas non prévus par les textes législatifs et réglementaires, les communes dans leur forme actuelle, les communes nouvelles issues des intercommunalités et les métropoles exerceraient, outre leurs compétences d'attribution, une compétence générale. Par ailleurs, les départements conserveraient la faculté d'apporter leur concours aux investissements des communes.

Proposition n° 12: clarifier la répartition des compétences entre les collectivités territoriales et entre celles-ci et l'Etat.

La répartition des compétences entre collectivités territoriales relève de textes multiples et épars. Il est proposé que les pouvoirs publics engagent et mènent à bien avant la fin de la présente législature une révision générale de ces compétences permettant de distinguer les compétences qui doivent demeurer partagées entre plusieurs niveaux d'administration locale, celles qui doivent être attribuées de manière exclusive à une seule catégorie de collectivités territoriales et celles qui sont susceptibles de faire l'objet de délégations de compétences.

Proposition n° 13: prévoir, à l'occasion de la révision générale des politiques publiques, de tirer toutes les conséquences des lois de décentralisation, de telle sorte que les services ou parties de services déconcentrés de l'Etat qui interviennent dans le champ de compétences des collectivités territoriales soient supprimés.

Plus d'un quart de siècle après les grandes lois de décentralisation, l'Etat n'en a pas encore tiré les conséquences en termes d'organisation de ses services déconcentrés et de nombreux doublons subsistent, qui compliquent les procédures de décision et en alourdissent le coût. Il est proposé que chaque fois que l'Etat continue à intervenir dans une matière relevant des compétences exclusives des collectivités territoriales, il supprime les services ou parties de services déconcentrés correspondants.

Proposition n° 14: définir, dans le cadre d'un débat annuel au Parlement, un objectif annuel d'évolution de la dépense publique locale.

Les conseillers communautaires des communes de plus de 500 habitants seront élus désormais le même jour et selon les mêmes modalités que les conseillers municipaux : une fois ces derniers désignés, les sièges des délégués seront répartis dans les mêmes conditions entre les listes, dans l'ordre de présentation des candidats sur ces listes

Les conseillers communautaires des communes de moins de 500 habitants sont désormais systématiquement (sans élection donc) le Maire et éventuellement un conseiller pris dans l'ordre du tableau



AMD90
Actualités

Le projet de Loi fixe le nombre de délégués au sein de l'organe délibérant des communautés, aucune commune ne pouvant disposer de plus de la moitié des sièges du conseil :

- ▶ un siège est attribué par commune membre
- ▶ les sièges supplémentaires sont répartis entre communes membres selon la règle de la proportionnelle à la plus forte moyenne, dans une limite maximale déterminée en fonction de l'importance de la population de la communauté

La réforme contient également quelques dispositifs destinés à renforcer les intercommunalités existantes

Le plus remarquable est l'exercice direct par les Présidents de ces dernières de certaines attributions de police exercées actuellement par le Maire, notamment en matière :

- ▶ d'assainissement
- ▶ d'élimination des déchets ménagers
- ▶ de stationnement des gens du voyage
- ▶ de voirie

Dans tous ces domaines, le Président décide par arrêté... et transmet seulement aux Maires concernés pour information

Dernière nouveauté majeure, les métropoles forment un nouveau type d'Etablissement Public de Coopération Intercommunale regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave qui forment un ensemble d'au moins 450 000 habitants

Elles « s'associent au sein d'un espace de solidarité, pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion. »

Ce sont de vrais poids-lourds disposant de compétences très étendues

On peut regretter que, compte tenu de son importance, la dépense publique locale demeure mal connue et ne soit évoquée devant le Parlement qu'à l'occasion du débat d'orientation budgétaire. Pour la clarté du débat démocratique et pour l'information des gestionnaires locaux, il est proposé que le Parlement organise chaque année un débat sur ce point et que celui-ci soit alimenté par un constat mis au point par une instance ad hoc chargée de définir, sous le contrôle du Parlement, des indicateurs de performance et un guide de bonnes pratiques dans la gestion des finances locales. Les collectivités territoriales seraient ainsi mieux éclairées sur les conséquences de leurs dépenses et notre pays mieux à même de veiller à la cohérence de ses engagements européens.

Proposition n° 15 : réviser les bases foncières des impôts directs locaux et prévoir leur réactualisation tous les six ans.

Actuellement, les bases foncières des impôts directs locaux sont celles fixées en 1970. Il est proposé que la révision de ces bases fasse partie de la réforme globale des collectivités territoriales, qu'elle s'effectue en fonction de valeurs locatives administrées qui tiennent compte du marché immobilier, que la loi encadre les transferts de charges en résultant pour les contribuables, mette en place un mécanisme d'étalement de ces transferts de charges sur plusieurs années et établisse une procédure automatique de réévaluation tous les six ans.

Proposition n° 16 : compenser intégralement la suppression de la taxe professionnelle par un autre mode de taxation de l'activité économique, fondée notamment sur les valeurs locatives foncières réévaluées et la valeur ajoutée des entreprises.

La suppression annoncée de la taxe professionnelle et sa nécessaire compensation, qui représente un enjeu de quelques 22 milliards d'euros pour les collectivités territoriales, ont conduit le Comité à réaffirmer son attachement à la persistance d'un lien fiscal entre les entreprises et les collectivités sur le territoire desquelles elles sont implantées. Après avoir examiné les différentes options possibles, le Comité a écarté l'idée d'un partage d'impôts nationaux et celle d'une taxation de la consommation d'énergie, qui frapperait également les ménages. Il propose, afin d'assurer la neutralité de la réforme pour les finances publiques, ce qui nécessite une ressource de 8 milliards d'euros, qu'outre la part foncière, réévaluée, de la taxation des entreprises, celles-ci soient imposées en fonction de la valeur ajoutée qu'elles dégagent, le taux de cette taxation, qui serait affectée aux collectivités territoriales, ne pouvant excéder un plafond fixé à l'échelon national. Le reste à combler pour les collectivités territoriales serait financé sous la forme de dotations budgétaires et du transfert de divers impôts indirects, comme la taxe supplémentaire sur les conventions d'assurance.

Proposition n° 17 : limiter les cumuls d'impôts sur une même assiette d'imposition.

Quelque 39 000 entités distinctes disposent, en France, de la capacité de lever l'impôt. Il en résulte une opacité du système fiscal qui nuit à l'exercice de la démocratie locale. Aussi est-il proposé d'éviter qu'un trop grand nombre de niveaux de collectivités territoriales ne disposent du pouvoir de fixer le taux d'imposition reposant sur une même assiette, tout en laissant à chaque niveau de collectivités territoriales la possibilité de fixer librement le taux d'au moins une imposition. La répartition proposée par le Comité se rapproche de cet objectif, tout en tenant compte du volume des dépenses exposées par chaque catégorie de collectivités territoriales.

Proposition n° 18 : créer, en 2014, une collectivité locale à statut particulier, dénommée « Grand Paris » sur le territoire de Paris et des départements de la Seine- Saint-Denis du Val-de-Marne et des Hauts-de-Seine.

Lorsqu'elles sont créées, à l'initiative des seules communes, elles exercent obligatoirement les compétences communales afférentes à l'urbanisme, aux transports, au développement économique, à l'immobilier et l'habitat, à la gestion de l'eau, à l'assainissement et à l'environnement, entre autres

Elles exercent également obligatoirement certaines compétences relevant des départements :

- ▶ Transports scolaires
- ▶ Gestion des routes classées dans le domaine public routier départemental, ainsi que



de leurs dépendances et accessoires

Elles peuvent enfin par convention exercer pour le compte du département ou de la région :

▶ Tout ou partie des compétences dans le domaine de l'action sociale attribuées au département

▶ Tout ou partie des compétences en matière de construction, d'aménagement, d'entretien et de fonctionnement des collèges et des lycées

▶ Tout ou partie des compétences exercées par le département ou par la région en matière de développement économique

Elles se substituent aux communes, départements et EPCI qu'elles englobent totalement, en se voyant affecter les biens et hommes nécessaires à l'exécution des services transférés

Le produit des impôts locaux communaux leur est attribué en totalité, ainsi que celui des taxes et redevances propres aux services transférés

Des dotations de compensation concédées par l'Etat, le Département et la Région, leur sont par ailleurs attribuées grâce à des mécanismes complexes

Les pôles métropolitains participent à la même logique que les métropoles

Ces nouveaux agrégats, fonctionnant peu ou prou comme des syndicats mixtes, réunissent des EPCI à fiscalité propre formant un ensemble de plus de 450 000 habitants, l'un d'eux au moins devant compter plus de 200 000 habitants

Leur objet est de mener des actions d'intérêt métropolitain en matière de développement économique, écologique, éducatif, de promotion de l'innovation, d'aménagement de l'espace et de développement des infrastructures et des services de transports d'intérêt métropolitain

Cette création serait précédée d'une consultation associant les représentants des collectivités territoriales intéressées, des partenaires sociaux et des forces économiques.

La Ville de Paris et les trois départements de la « petite couronne » rassemblent plus de six millions d'habitants. Au sein de cet ensemble, les besoins de coordination des politiques publiques sont criants et la voie de la coopération intercommunale n'y a jamais été empruntée, à la différence des communautés urbaines qui existent dans les autres zones urbanisées de notre pays. Aussi est-il proposé, afin de permettre l'émergence d'une grande métropole nouvelle, de créer en 2014, à l'issue d'une consultation publique appropriée, une collectivité locale spécifique, dotée de compétences d'attribution qui seraient celles des départements supprimés et des intercommunalités les plus importantes qui s'y trouvent. Les communes comprises dans le périmètre du « Grand Paris » conserveraient leur qualité de collectivités territoriales ainsi que le mode de scrutin actuel pour la désignation de leurs conseils municipaux. Les conseillers du « Grand Paris » seraient élus, dans le cadre de circonscriptions découpées à l'intérieur des départements actuels, au scrutin de liste à deux tours à la représentation proportionnelle avec prime majoritaire, les premiers de liste siégeant au conseil régional et les suivants de liste au conseil du « Grand Paris ».

Proposition n° 19 : modifier certaines dispositions du mode de scrutin actuel pour la désignation des membres de l'Assemblée de Corse.

Tant que l'élection de l'Assemblée de Corse reste distincte de celle des assemblées départementales, des modifications à la loi existante, en ce qui concerne la prime majoritaire et les conditions de maintien ou de fusion des listes, permettraient la constitution d'une majorité au sein de cette Assemblée.

Proposition n° 20 : instaurer, dans les départements et régions d'outre-mer, une assemblée unique.

Contrairement à la règle applicable en métropole qui veut qu'une seule collectivité locale administre un même territoire, les départements d'outre-mer ont également le caractère de régions. Les inconvénients qui en résultent sont nombreux, en termes d'exercice de la démocratie locale et de coût de fonctionnement. Il est proposé que ces départements soient administrés, après consultation des électeurs, par une assemblée unique.

6 Qu'en est-il de l'achèvement de la carte de l'intercommunalité, annoncée par le Président de la République comme prioritaire ?

Le préfet est chargé de mettre en oeuvre avant le 31 décembre 2011 un schéma départemental de la coopération intercommunale dont les objectifs sont au nombre de deux principaux :

- ▶ assurer une couverture intégrale du territoire par des EPCI à fiscalité propre d'au moins 5 000 habitants
- ▶ réduire le nombre des syndicats mixtes ou de communes divers

Une fois élaboré, ce schéma est transmis pour avis aux conseils municipaux des communes et aux organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale et des syndicats mixtes concernés par les modifications projetées

A défaut de délibération expresse dans ce délai, la position de chaque intéressé est réputée favorable

Le schéma, ainsi constitué, est ensuite transmis pour avis à la commission départementale de la coopération intercommunale qui, à compter de cet instant, dispose d'un délai de quatre mois pour se prononcer. Les propositions de modification du schéma relatives à la couverture intégrale du territoire et adoptées par la commission départementale de la coopération intercommunale à la majorité des deux tiers de ses membres sont intégrées dans le schéma

Ce dernier est arrêté par décision du représentant de l'Etat dans le département et publiée au recueil des actes administratifs. Il fait



**AMD90
Actualités**

en outre l'objet d'une insertion dans au moins une publication locale diffusée dans le département.

Il est révisé selon la même procédure au moins tous les six ans à compter de sa publication.

Des dispositifs d'accompagnement sont introduits dans le code général des collectivités territoriales pour faciliter le rattachement des communes isolées à un EPCI à fiscalité propre, ainsi que le regroupement des syndicats de communes et des syndicats mixtes

7 Cette réforme ne devait-elle pas également affecter la Taxe Professionnelle et de façon plus générale, les différentes ressources des collectivités territoriales ?

Le Président de la République a en effet indiqué que cette réforme s'accompagnerait d'un volant financier, dont le principal intérêt serait la suppression pure et simple de la taxe professionnelle

Cette mesure ne faisait toutefois pas partie du paquet initial annoncé pour la réforme des collectivités territoriales

Procédant d'une toute autre logique, plus politique, propre à inciter les entreprises à ne pas délocaliser leurs activités, cette mesure de suppression a été intégrée dans la Loi n°2009-1673 du 30 décembre 2009 portant Loi de finances pour 2010

La compensation de la perte de ressources (par rapport aux bases de 2008) est organisée à l'euro près autour de deux nouveaux impôts instaurés sur les entreprises, d'un transfert d'impôts d'Etat vers les collectivités territoriales ainsi que sur une compensation forfaitaire pour le solde

8 En quoi consistent ces nouveaux impôts ?

Il s'agit de la Contribution Economique Territoriale et de l'Imposition Forfaitaire sur les Entreprises de Réseaux

1. La Contribution Economique Territoriale constitue la première nouvelle imposition sur les entreprises qui remplace la taxe professionnelle. Elle sera plafonnée à 3 % de la valeur ajoutée produite par les entreprises. Les communes et les EPCI seront appelés à participer, dans certains cas, au financement de ce dégrèvement. Elle est composée de 2 parts :

- ▶ La cotisation foncière des entreprises (CFE), pour environ 5,9 milliards d'euros, réservée aux communes et EPCI à fiscalité propre
Elle correspond à la part foncière de l'ancienne taxe professionnelle, à ceci près qu'elle n'intègre plus l'abattement à la base de 16 %
Les taux de référence retenus sont ajustés en conséquence : en 2011, seront repris les taux de TP 2010, auxquels sera appliqué un coefficient de 0,84
- ▶ La Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises (CVAE), pour environ 15,3 milliards d'euros, calculée au taux uniforme de 1,5 % sur la valeur ajoutée produite par les entreprises. Cette seconde part était initialement dans l'esprit du gouvernement réservée aux seuls départements et régions
La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) est simple dans son fonctionnement : un taux unique et uniforme de 1,5% appliqué à la valeur ajoutée de toutes les entreprises dont le chiffre d'affaires est égal au moins à 152 500 €
La valeur ajoutée est plafonnée à 80% du chiffre d'affaires pour les entreprises dont ce dernier est compris entre 152 500 et 7 600 000 €, et à 85% pour toutes les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à cette seconde limite
Le texte finalement voté affecte 26,5% de cette ressource au bloc communes/EPCI (soit 4,1 milliards d'euros), tout en introduisant un coefficient de dégressivité, en fonction du chiffre d'affaires, applicable à l'ensemble des entreprises ayant un chiffre d'affaires inférieur ou égal à 50 millions d'euros

2. L'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) est prélevée sur les entreprises « super-gagnantes » à la réforme de la taxe professionnelle, du fait de la suppression de l'imposition sur les équipements et biens mobiliers. Il s'agit des entreprises des secteurs de l'énergie, des transports de voyageurs par voies ferrées et des télécommunications. Elle devrait produire au total environ 1,4 milliards d'euros, répartis à partir de 2011 entre les 3 niveaux de collectivités territoriales. L'IFER comporte 7 composantes :

- ▶ l'imposition forfaitaire sur les éoliennes terrestres ou les hydroliennes de plus de 100 kilowatts (0,43695 euro par kilowatt), perçue par les communes et les EPCI à fiscalité propre
- ▶ l'imposition forfaitaire sur les centrales électriques nucléaires ou thermiques de plus de 50 mégawatts (1 456,50 euros par mégawatt), perçue par les communes et les EPCI à fiscalité propre
- ▶ l'imposition forfaitaire sur les centrales électriques photovoltaïques ou hydrauliques de plus de 100 kilowatts (1,4565 euro par kilowatt), perçue par les communes et les EPCI à fiscalité propre



- ▶ l'imposition forfaitaire sur les transformateurs électriques, perçue par les communes et les EPCI à fiscalité propre : 13 500 euros (tension comprise entre 50 et 130 kilovolts), 47 000 euros (tension comprise entre 130 et 350 kilovolts), 138 500 euros (tension supérieure à 350 kilovolts)
- ▶ l'imposition forfaitaire sur les stations radioélectriques (antennes-relais ou antennes de radio-télédiffusion), perçue par les départements, les communes et les EPCI à fiscalité propre :
 - 1 020 euros pour une antenne-relais courante (510 euros pour une antenne-relais installée à compter de 2010)
 - 146,67 euros pour les antennes de radio et télédiffusion
- ▶ l'imposition forfaitaire sur les répartiteurs principaux téléphoniques, perçue au profit des régions. Le tarif annuel est fixé à 12 euros par ligne en service
- ▶ l'imposition forfaitaire sur le matériel ferroviaire roulant transportant des personnes, perçue au profit des régions. Les tarifs annuels sont fixés :
 - à 30 000 euros pour les locomotives diesel
 - à 20 000, 23 000 et 35 000 euros pour les locomotives électriques
 - à 4 800 et 10 000 euros pour les wagons

9 En quoi consistent les transferts d'impôts d'État vers les collectivités territoriales ?

Ces transferts concernent :

1. pour environ 2 milliards d'euros, les actuels frais de gestion de la fiscalité directe locale perçus par l'Etat, réaffectés aux EPCI et aux communes, sauf la part relative aux frais liés à la taxe foncière sur les propriétés bâties (environ 1 milliard d'euros), qui est affectée aux départements ; le tout grâce à une simple baisse des taux pratiqués sur :
 - les frais de dégrèvement et de non-valeurs, qui passent de 3,60 % à 2,00 %
 - les frais d'assiette et de recouvrement, qui passent de 4,40 % à 1,00 %
2. pour environ 620 millions d'euros, la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM), affectée aux communes et EPCI à fiscalité propre
3. le droit budgétaire perçu par l'Etat sur les mutations immobilières (de 350 à 400 millions d'euros selon les estimations), qui est affecté aux départements
4. le solde de la taxe sur les conventions d'assurance (TSCA), environ 2,8 milliards d'euros, qui est affecté aux départements

10 En quoi consiste le mécanisme de compensation financière ?

La mise en oeuvre de la suppression de la taxe professionnelle obligera l'Etat à mettre en oeuvre un mécanisme transitoire de compensation

Le passage de la taxe professionnelle à la contribution économique territoriale se traduira en 2010 par la mise en oeuvre d'une « compensation relais » aux collectivités territoriales et aux EPCI à fiscalité propre, égale au produit de la taxe professionnelle qui résulterait des dispositions actuelles relatives à cette taxe

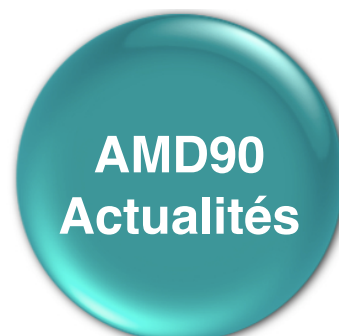
C'est l'État qui percevra en 2010 le produit de la taxe, qui ne sera plus, pour les entreprises, une « taxe professionnelle » mais déjà une « cotisation foncière des entreprises »

Les communes et les EPCI voteront un taux « relais 2010 », que l'on pourrait dénommer taux de « TP-CFE » sur les bases actuelles, en prenant en compte les variations sur les bases foncières des 3 taxes locales restantes

Ce taux relais, auquel seront ajoutés les taux relais du département et de la région (ainsi qu'une part des frais de gestion de la fiscalité directe) servira de taux de référence pour la fixation des taux applicable en 2011

Par ailleurs, il est institué au profit de chaque niveau de collectivités territoriales, à compter de 2011 :

- ▶ une dotation ayant pour objectif de « compenser les pertes de recettes liées à la réforme de la fiscalité locale » dénommée « dotation de compensation de la réforme de la TP (DCRTP) et dont le montant devrait s'élever pour les communes et les EPCI, à environ 300 millions d'euros. Cette dotation vise à prendre en charge une part des pertes de recettes fiscales supérieures à 50 000 euros
- ▶ et, en complément de la disposition précédente, pour chaque niveau de collectivités territoriales, un Fonds national de garantie individuelle de ressources (FNGIR), « auto-alimenté », dont le montant pourrait atteindre 3 milliards d'euros. Ainsi les ressources fiscales de chaque commune et de chaque EPCI seront, selon le cas, soit diminuées d'un prélèvement au bénéfice



du Fonds national de garantie individuelle de ressources, soit augmentées d'un reversement des ressources provenant de ce fonds

Pour chaque commune et chaque EPCI, sont comparées :

- les principales ressources fiscales 2010, calculées en fonction des différentes règles actuelles (1er terme),
- les mêmes ressources 2010 (théoriques), calculées en fonction des futures dispositions (2ème terme)

Si le 2ème terme est supérieur au 1er, la commune gagnante (ou l'EPCI gagnant) fait l'objet en 2011 et pour les années suivantes d'un prélèvement égal à l'excédent constaté. Par exemple, des communes ou EPCI disposant actuellement de peu de taxe professionnelle, mais avec des bases de taxe d'habitation relativement importantes, verront leurs ressources fiscales augmentées, mais subiront en fait un prélèvement (figé) égal à cette augmentation.

Si le 1er terme est supérieur au 2ème, la commune « perdante » (ou l'EPCI « perdant ») bénéficie en 2011 et pour les années suivantes d'un reversement égal au déficit constaté. Par exemple, des communes ou EPCI disposant actuellement de bases importantes de taxe professionnelle subiront une baisse de leurs ressources issues des entreprises, mais bénéficieront d'un reversement, par le FNGIR, égal au montant (figé) de cette diminution de recettes.

Le billet du Président

A n'en pas douter cette réforme des collectivités locales, que le Gouvernement nous concocte depuis maintenant près d'un an, n'a pas fini de faire couler de l'encre...

Certains y voient la volonté de l'Etat «d'affaiblir» la décentralisation ; les autres insistent sur le contenu novateur de cet ensemble de Lois qui n'aura d'autres effets que de la renforcer, érigée en « bien commun » par le Président de la République lui-même.

Chacun choisira son camp en fonction de ses convictions et de la lecture qu'il fera de ces nouvelles normes, utilement récapitulées ci-dessus.

Je voudrais pour ma part insister sur la précipitation, me semble-t-il, dans laquelle le gouvernement a inscrit cette réforme, alors même que plus que toute autre, elle réclamait du temps et de la concertation.

Initialement en effet, tout devait être voté d'ici les élections régionales de... mars 2010 !

Nos collectivités sont-elles si mal gérées qu'il y avait une telle urgence à en réformer les modes de fonctionnement ?

Tous les élus, de quelque obédience qu'ils se réclament, étaient convaincus de la nécessité d'engager une réforme. Sur la question de l'achèvement de l'intercommunalité, naturellement. Et même sur celle de la Taxe professionnelle, que beaucoup, et j'en suis, considérait comme impropre.

Pour autant l'urgence n'était pas telle qu'il y avait matière à imposer des changements aussi conséquents avec une méthode aussi expéditive.

Le gouvernement devait prendre le temps du dialogue et de la concertation. Les travaux du comité balladur ne pouvaient constituer au mieux qu'un socle pour la concertation que le Gouvernement se devait d'engager avec les associations d'élus, au premier rang desquelles se trouve naturellement l'Association des Maires de France.

La réforme n'en aurait été que plus consensuelle, ce qui à mes yeux est indispensable lorsque l'on entreprend de réformer le « bien commun » !

Tout cela manque de recul. Et c'est certainement pour cette même raison que le gouvernement s'est résolu à étaler le vote de ces projets lois sur pratiquement l'ensemble de l'année 2010, ouvrant ainsi de larges perspectives au débat parlementaire.

Mieux vaut tard que jamais !

Michel BERNÉ

Maire de Rougemont le Chateau

Président de l'Association des Maires du Département du Territoire de Belfort



**AMD90
Actualités**