



Département intercommunalité et territoires
DB/MCG/FB

Compte rendu de la Commission Intercommunalité du 5 mai 2010

La Commission Intercommunalité de l'Association des Maires de France s'est réunie sous la présidence de **Jacqueline GOURAULT** afin d'examiner les dispositions du projet de loi de réforme des collectivités territoriales après une première lecture au Sénat, ainsi que les propositions d'amendements faites par l'AMF à la commission des lois de l'Assemblée Nationale.

La commission portait également sur les positions de l'AMF et des associations des Maires et Présidents d'EPCI, présentées dans le cadre de la clause de revoyure de la réforme de la taxe professionnelle.

Jacqueline GOURAULT a ouvert la séance en présentant les excuses de **Christophe SIRUGUE**, rapporteur de la commission, empêché par des engagements locaux.

Elle a, ensuite, expliqué l'architecture de la réforme territoriale, qui se décline en quatre projets de lois :

- Une première loi (n°63) définitivement adoptée **organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux** ;
- Le projet de loi **de réforme des collectivités territoriales** (n°60) en cours de discussion qui concerne l'organisation des collectivités territoriales et qui crée également les conseillers territoriaux ;
- Le projet de loi **relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale** (n°61) qui réforme le mode d'élection des conseillers municipaux et des délégués communautaires (dont l'examen au parlement n'a pas encore débuté) ;
- Projet de loi organique **relatif à l'élection des membres des conseils des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale** (n°62),

Aucune loi sur la répartition des compétences n'est pour l'instant déposée (la loi devant intervenir 1 an après la loi sur l'organisation des collectivités territoriales).

Jacqueline GOURAULT a regretté que la réforme de la taxe professionnelle soit mise en place alors que les élus ne savent pas quels seront les champs respectifs de compétences des différents niveaux de collectivités territoriales. Il manque, selon elle, une vision globale de la réforme entre les différents textes concernant l'organisation des collectivités territoriales, la fiscalité locale et la répartition des compétences.

Le projet de réforme des collectivités territoriales n°60 a été adopté, en première lecture, par le Sénat le 4 février 2010. La commission des lois de l'Assemblée nationale l'examinera le 12 mai prochain, la première lecture en séance publique aura lieu à compter du 25 mai. Ce texte fera l'objet d'une seconde lecture par chacune des deux assemblées parlementaires.

1 – REFORME TERRITORIALE

Dominique BRACHET, directrice du département Intercommunalité et Territoires, a présenté les principales dispositions du projet de loi de réforme des collectivités territoriales votées par le Sénat ainsi que les nouvelles propositions de l'AMF.

ELECTION DES CONSEILLERS MUNICIPAUX DANS LES COMMUNES DE 500 HABITANTS ET PLUS ET COMPOSITION DES ASSEMBLEES COMMUNAUTAIRES

Certains élus se sont interrogés sur le mode de désignation des **délégués suppléants** dans les communes de plus de 500 habitants (élections au suffrage universel direct selon la règle du scrutin de liste). Ils ont rappelé l'importance de leur rôle pour assurer la représentation des communes ayant peu de sièges au sein du conseil communautaire. Certains estiment que les suppléants doivent disposer d'un droit de priorité pour siéger, en cas d'empêchement, au lieu et place du délégué titulaire, ce que ne prévoit pas le projet de loi.

Leurs préoccupations ont également porté sur la désignation, par la loi, du **maire** et du **premier adjoint** dans les communes de moins de 500 habitants.

Concernant la **répartition des sièges au sein du conseil communautaire**, les membres de la commission ont salué les assouplissements apportés par le Sénat au système du tableau qui apparaissait trop rigide.

Jacqueline GOURAULT a rappelé que l'introduction de l'accord local pour la répartition des sièges au sein des communautés de communes et des communautés d'agglomération est l'un des points qui a fait le plus débat au Sénat.

A défaut d'accord, s'applique le système obligatoire dans les métropoles et les communautés urbaines : répartition proportionnelle en fonction du tableau, puis attribution d'un siège par commune et marge de manœuvre de 10 % de sièges supplémentaires attribués selon les termes d'un accord.

Face aux nombreuses questions des membres de la commission sur les règles applicables à l'accord local, **Dominique BRACHET** a précisé que le nombre de sièges devait « *tenir compte de la population de chaque commune* ». L'instauration du suffrage universel direct suppose de respecter, davantage encore, le principe constitutionnel d'égalité devant le suffrage et donc de proportionnalité démographique. Elle a précisé également que dans tous les cas, un siège est attribué à chaque commune ; aucune commune ne dispose de plus de la moitié des sièges.

Le nombre et la répartition des sièges au sein des EPCI devront être fixés avant le 30 juin 2013.

S'agissant du **nombre des vice-présidents**, les membres de la commission ont salué la nouvelle disposition votée par le Sénat, issue d'un amendement de l'AMF, permettant d'en fixer librement le nombre jusqu'à 15 ou au-delà à 20% de l'effectif total de l'organe délibérant. Ils estiment que ces nouvelles règles ne doivent s'appliquer qu'à compter de 2014 (renouvellement des assemblées communautaires).

Les membres de la commission demandent également que la loi détermine clairement le montant des **indemnités des élus** afin que leur affectation soit automatique, sans recourir à une délibération préalable du conseil. Ils souhaiteraient que l'indemnité de fonction n'impacte pas de façon négative le montant de leur revenu fiscal de référence, ce qui parfois peut mettre leur famille en difficulté (perte d'une bourse d'étude par exemple...).

Dominique BRACHET a précisé que ces sujets étaient examinés par l'AMF et feraient l'objet de propositions dans le cadre du projet de loi sur l'élection des conseillers territoriaux et le renforcement de la démocratie locale.

METROPOLES

Jacqueline GOURAULT a indiqué qu'initialement les métropoles devaient constituer une nouvelle collectivité territoriale se substituant au département. Le Sénat a préservé le niveau communal en rétablissant la notion d'intérêt communautaire, l'autonomie fiscale des communes membres et en soumettant la territorialisation de la DGF à l'accord unanime. Selon elle, en fixant un seuil trop bas, actuellement 450 000 habitants, on manque l'occasion de créer de réels pôles urbains de dimension européenne. Les membres de la commission ont approuvé.

S'agissant des compétences, certains élus de la commission voient dans le transfert des routes départementales et du transport scolaire une complexification inutile en termes de gestion et d'organisation. Par ailleurs, certains élus soulignent le risque d'une organisation territoriale disparate, les pôles de développement pouvant aussi concerner d'autres territoires que ceux des métropoles.

Pour les membres de la commission, les **POLES METROPOLITAINS** sont un bon outil de développement des réseaux de territoires, même s'ils estiment que cela n'est pas novateur.

COMMUNES NOUVELLES

Les membres de la commission sont favorables aux dispositions votées par le Sénat concernant les modalités de création d'une commune nouvelle mais préféreraient l'accord unanime des communes à l'organisation obligatoire d'un référendum dans chaque commune.

PRINCIPES DE CLARIFICATION DES COMPETENCES ET FINANCEMENTS CROISES

Jacqueline GOURAULT a indiqué que le Sénat avait reconnu une capacité d'initiative aux départements et aux régions, nonobstant la spécialisation de leurs compétences.

Par ailleurs, elle a rappelé que sans revenir sur le principe d'un encadrement des cofinancements entre collectivités territoriales, l'AMF avait obtenu la suppression de la notion de « participation financière significative du maître d'ouvrage » et la confirmation du rôle du département « garant des solidarités sociales et territoriales ».

ACHEVEMENT ET RATIONALISATION DE LA CARTE DE L'INTERCOMMUNALITE

Les membres de la commission ont manifesté leurs inquiétudes face à l'objectif de rationalisation de la carte intercommunale.

Ils ont souhaité avoir des précisions sur les conditions d'élaboration **des schémas départementaux de coopération intercommunale** par le préfet, la consultation des communes et des intercommunalités ainsi que le rôle des CDCI (pouvoir d'amendement).

Ils s'opposent aux pouvoirs exorbitants donnés aux préfets en 2013, pour rationaliser les périmètres intercommunaux en initiant des procédures de fusion ou d'extension de périmètre. Certains craignent également que les conditions de majorité qualifiée assouplies en cas de fusion de communautés en 2012 ne génèrent des « alliances » difficiles et empêchent le bon fonctionnement des structures existantes (choix des compétences transférées, nouvelle composition de l'assemblée, nouvelle élection).

En réponse aux interrogations des membres de la commission, **Dominique BRACHET** a rappelé que l'AMF proposait un nouveau calendrier, tenant compte des échéances électorales de 2014 et de la nécessité de déterminer la composition des assemblées communautaires avant le 30 juin 2013.

Concernant l'achèvement de la carte, l'année 2012 doit être mise à profit afin que chaque commune rejoigne une communauté dans le cadre de l'application des schémas départementaux de coopération intercommunale. Après une période de concertation, le préfet doit pouvoir procéder, en cas de blocage, à la couverture totale du territoire entre le 1er septembre et le 31 décembre 2012 (à l'exception des départements limitrophes de Paris).

Parallèlement, les dispositifs prévus en 2012 devraient permettre aux élus qui le souhaitent de concrétiser le projet d'évolution de leur communauté. Au-delà, il semble inopérant de vouloir rationaliser la carte de l'intercommunalité contre la volonté de la majorité des communes concernées. L'AMF propose de supprimer les dispositifs temporaires et exceptionnels prévus en 2013.

Jacqueline GOURAULT et **Dominique Brachet** ont souligné l'importance pour les élus d'être proactifs sur l'évolution éventuelle du périmètre des communautés et de se mettre d'accord entre eux au plus vite.

Les membres de la commission ont reçu favorablement les propositions de l'AMF.

2 – REFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE – CLAUSE DE REVOYURE

Alain ROBY, responsable du Département Finances de l'AMF, a présenté les propositions d'aménagement du texte de réforme de la taxe professionnelle émises par les Associations de Maires et de Présidents d'EPCI (AMF, ACUF, ADCF, AMGVF, APVF, FMVM) dans le cadre de la clause de revoiyure.

Un projet de loi doit être discuté par le Parlement d'ici fin juillet et devrait donner lieu aux premiers ajustements de la réforme.

En premier lieu, les éléments de principe soutenus par l'AMF et les associations de Maires et de Présidents ont été rappelés.

Il s'agit, d'une part, de l'impératif de **remise à plat des systèmes de péréquation entre collectivités** posé par la mise en œuvre des réformes actuelles (fiscalité et collectivités territoriales) ; et d'autre part, du **rôle de neutralisateur des effets de la réforme sur les budgets locaux** que constituent la DCRTP (dotation de compensation de réforme de la TP) et le FNGIR (Fonds National de Garantie Individuelle de Ressources), qu'il convient de ne pas utiliser à des fins de péréquation.

Au-delà de ces questions de principe sur la péréquation, **Alain ROBY** a présenté un certain nombre de points concernant les effets de la réforme devant faire l'objet d'un examen urgent.

Il s'agit notamment :

- du remplacement du régime d'imposition des titulaires de bénéfices non commerciaux employant moins de 5 salariés,
- du maintien des prélèvements et des versements au titre du FNGIR en euros constant et de l'indexation de la DCRTP,
- des critères de répartition de la valeur ajoutée, qui, sans être remis en cause, doivent être améliorés,
- de l'indexation des tarifs des différentes composantes de l'IFER sur l'inflation prévisionnelle inscrite en loi de finances,
- de la correction des rôles supplémentaires de TP 2009 et 2010 et du versement du produit de TP non perçu au titre de la compensation-relais,
- du calcul des prélèvements 2010 au profit des FDPTP,
- du ticket modérateur dont les associations demandent la suppression.

Les élus ont fait part de leurs inquiétudes quant aux effets attendus ou constatés de la réforme dans leur communauté.

Les éléments qui ont été évoqués concernent :

- la prudence devant présider à l'utilisation de la nouvelle faculté de réviser librement l'attribution de compensation à la majorité qualifiée des communes afin de ne pas déséquilibrer des relations financières du couple communes-communauté
- le faible dynamisme du nouvel impôt économique;

- la réduction importante des capacités financières des collectivités confrontées à la faible évolution de leurs ressources fiscales et à l'augmentation concomitante des dépenses imposées par l'inflation des normes nationales et européennes ;
- l'avenir du FDPTP et de la péréquation d'une manière générale ;
- le manque de ressources issues des composantes de l'IFER sur les installations photovoltaïques et éoliennes freinant les projets d'implantation de ces installations.

Alain ROBY a conclu en évoquant le travail important de l'AMF et des associations d'élus locaux s'agissant des ajustements techniques à opérer pour améliorer l'application technique de la réforme. A cet égard, il a rappelé aux élus l'importance de faire part à l'AMF des problèmes rencontrés cette année, par les EPCI et leurs communes membres, dans le cadre de la mise en place de la CET et des impôts de substitution à la taxe professionnelle.