

Deloitte.



Les élus locaux,
acteurs de la Relance et de la
Réforme de l'organisation
territoriale
Rapport final

19 janvier 2010

Sommaire

INTRODUCTION	3
1. LES ELUS LOCAUX ET LA RELANCE.....	4
1.1 Une implication forte des élus locaux dans la mise en œuvre du Plan de relance	4
1.2 Une accélération des projets pénalisée par une mise en œuvre manquant parfois d'organisation ?	8
1.3 La nécessité de soutenir les actions par des moyens suffisants.....	8
1.4 Mieux informer pour agir plus efficacement.....	11
2. LES ÉLUS LOCAUX ET LA RÉFORME TERRITORIALE	12
2.1 Des élus locaux globalement en accord avec la réforme territoriale proposée	13
2.2 Des attentes résiduelles concernant les conditions d'exercice des mandats locaux	14
2.3 Des interrogations quant aux structures nouvelles proposées.....	16
2.4 Des points à préciser concernant le développement de l'intercommunalité.....	18
2.5 Réforme de la fiscalité locale et redistribution des compétences exercées : une inversion de calendrier ?	19
CONCLUSION.....	21
ANNEXE	22

Introduction

Avec la **Réforme de l'organisation territoriale et le Plan de relance**, le Président de la République a placé les élus locaux au cœur de nouveaux défis. Ce sont ces mêmes défis que le **Mouvement National de Élus Locaux** a choisi de relever. Comme l'an passé, il a pris très vite la dimension de cette modernisation proposée pour faire de la France un pays résolument ouvert au monde d'aujourd'hui.

La campagne du **MNEL** sur le thème : « **Les Élus Locaux, Acteurs de la Relance et de la Réforme de l'organisation territoriale** », placée sous le double patronage de **Brice HORTEFEUX**, ministre de l'Intérieur, de l'Outre mer et des Collectivités territoriales et de **Patrick DEVEDJIAN**, ministre de la Relance, a connu un vif succès.

De **Valenciennes** (59) à **Écully** (69), de **Villemomble** (93) au **Havre** (76), en passant par **Issy-les-Moulineaux** (92), **Chartres** (28), **Nice** (06), **Saint Maur-des-Fossés** (94), **Canet-en-Roussillon** (66), ou encore **Bordeaux** (33)... une dizaine de ministres et anciens ministres, et une quarantaine de parlementaires ont travaillé de concert et sont venus prêter main forte au **MNEL** pour sensibiliser les élus locaux aux enjeux liés au Plan de relance et à la réforme territoriale.

Ce tour de France a permis la tenue d'une dizaine de réunions de réflexion, de débats et de mobilisation, sur la base de trois commissions, animées par un élu et un expert, afin d'évoquer les problématiques liées au financement des infrastructures et du logement (Partenariat Public Privé), au développement durable, aux économies d'énergies et aux actions prévues par le Grenelle de l'Environnement, à la fiscalité (remboursement anticipé de la TVA, réforme de la TP, fiscalité écologique). Il a permis de démontrer une fois encore la capacité d'initiative fédératrice du **MNEL**. Ainsi, en prenant une part directe au débat national les élus de terrain ont, une nouvelle fois, sans considération partisane, fait partager leurs difficultés, leurs interrogations et leurs propositions.

Comme l'an dernier, ce travail fait l'objet du **rappor de synthèse** qui suit, effectué par le **Cabinet Deloitte**. Ce document est **présenté et remis aux ministres** à l'occasion des voeux du **MNEL** le **mardi 19 janvier 2010** dans les Salons de Boffrand de la Présidence du Sénat, en présence de **Gérard Larcher**, Président du Sénat.

Ce document est diffusé aux ministres, aux parlementaires et aux maires des villes de la majorité présidentielle, ainsi qu'à tous les abonnés à notre revue « **L'Elu Local Magazine** ».

Nous remercions tout particulièrement, pour leur participation et leur soutien à ces débats, les ministres et anciens ministres suivants :

Alain JUPPÉ, Jacques LEGENDRE, Valérie LETARD, Michel MERCIER, Charles PASQUA, Henri PLAGNOL, Eric RAOULT, Antoine RUFENACHT, André SANTINI,

et tous les parlementaires et personnalités suivantes :

Damien ABAD, Pierre-Christophe BAGUET, Patrick BALKANY, Alain BENISTI, Paul BLANC, Chantal BOURRAGUE, François Noël BUFFET, Patrice CALMEJANE, Vincent CAPO CANELLAS, Eric CIOTTI, Philippe DALLIER, Jean Pierre DECOOL, Marie Hélène DES ESGAULX, Gaston FRANCO, Arlette FRANCO, Jean-Loup FLEURET, Gérard GAUDRON, Jacques GAUTIER, Patrice GELARD, Jean Pierre GORGES, Jean Jacques GUILLET, Christophe-André GUILLOTEAU, Gérard HAMEL, Frédéric LEFEBVRE, Michel LEJEUNE, Jean-Pierre LELEUX, Jean LEONETTI, Muriel MARLAND MILITELLO, Louis NEGRE, Philippe PEMEZEC, Claude PERNES, Bernard PERRUT, Max-André PICK, Xavier PINTAT, Charles REVET, Dominique RIQUET, Rudy SALLES, Jean Pierre SCHOSTECK, Claude TEROUINARD, Yves-Marie ULHRICH, Christian VANNESTE, Patrice VERCHERE.

Alain ROBERT

Délégué Général du MNEL

1.Les élus locaux et la relance

1.1 Une implication forte des élus locaux dans la mise en œuvre du Plan de relance

L'implication de l'ensemble des acteurs du territoire et des collectivités locales en particulier

Annoncé par le Président de la République le 4 décembre 2008 à Douai, le Plan de relance concerne aujourd'hui près de **1 200 des projets répartis sur l'ensemble du territoire français**. Choisis pour leur capacité à démarrer immédiatement, à accélérer l'activité et à favoriser l'embauche, sur la base d'une répartition géographique équitable, ces projets doivent avoir un effet multiplicateur permettant d'entraîner d'autres investissements.

Dans la mesure où le Plan de relance donne priorité à l'investissement, **les collectivités locales apparaissent comme des acteurs incontournables**. En effet, ces dernières réalisent près des trois quarts des investissements civils publics (72%) et constituent 50% de l'activité du secteur de la construction. C'est pourquoi, **les collectivités ont joué un rôle majeur dans l'initiative des projets d'investissement actés**, rôle par ailleurs symbolisé par la gouvernance du Plan de relance et l'organisation de sa mise en œuvre :

- Représentativité au comité de pilotage national, via la DIACT,
- Dialogue entre les élus locaux et les 7 parlementaires nommés, d'un côté, et le ministre et les préfets région de l'autre
- Intervention directe des collectivités dans la maîtrise d'ouvrage des projets adoptés ainsi que, la plupart du temps, dans leur cofinancement.

Ainsi, comme l'a souligné le Ministre de la Relance, Patrick Devedjian¹, « **les élus territoriaux ont parfaitement joué le jeu de la mobilisation, quelle que soit leur casquette politique** ».

Les mesures phare en direction des collectivités

En effet, plusieurs mesures du Plan de relance impliquent une **action directe** des collectivités territoriales. **Le versement anticipé du fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) représente la principale de ces mesures touchant les collectivités**. Il s'applique aux collectivités locales volontaires qui s'engagent à investir au moins un euro de plus que la moyenne annuelle de leurs investissements au cours de la période 2004-2007. Les collectivités s'étant engagées dans cette démarche ont ainsi pu bénéficier en 2009 de deux annuités de FCTVA au titre des exercices 2007 et 2008, leur permettant d'autofinancer 30% des investissements de 2009. Elles bénéficieront ensuite du versement du FCTVA avec un an de décalage au lieu de deux, de manière pérenne.

¹ 18 mai 2009

Origine et principes du Plan de relance

• Retour sur l'action de l'Etat pour une reprise rapide et durable de l'économie

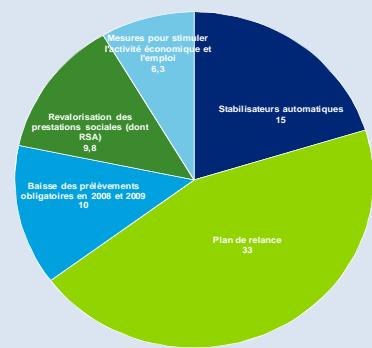
Afin de limiter les effets de la crise financière et ses répercussions sur l'économie réelle, le gouvernement a adopté, depuis 2007, une série de dispositions visant à soutenir l'économie. Ces mesures s'élèvent à ce jour à 72 Mds.

Le Plan de relance, qui représentait 26 Mds € lors de son adoption en décembre 2008, s'élève aujourd'hui à 33 Mds €, du fait de mesures nouvelles et de dotations supplémentaires adoptées au titre du budget 2010. S'élèvant à près de 2% du PIB, il s'agit de la principale réponse du gouvernement à la crise économique.

• Les principes du Plan de relance

Le Plan de relance donne, dans un premier temps, priorité à **l'investissement** : interventions directes de l'Etat, investissements supplémentaires des entreprises publiques et versement anticipé du FCTVA aux collectivités qui s'engagent à investir sont les principales mesures. Ce Plan est complété par des **mesures en direction des ménages et de salariés** touchés dans leur emploi, sur lequel doit porter l'essentiel de l'effort en 2010. Ce volet comprend des mesures fiscales (CIR, carry back, ...) et un soutien à l'économie et la justice sociale (aides aux TPE, garanties OSEO, sécurisation du CAP+, prime à la casse, FISO ...). Enfin, le Plan comprend des **mesures de solidarité et en faveur du logement** : 100 000 logements neufs déjà financés, prime de solidarité active, chèques emplois services, ...

Mesures de soutien à l'économie (en Mds €)



Domaines d'intervention du Plan de relance



Source : Deloitte, 2009

Des dispositions ont été prises dans la loi de finances 2010 pour aider les collectivités à respecter les engagements pris en 2009. De plus, la mesure est reconduite en 2010, pour les collectivités locales qui n'auraient pu s'engager en 2009 et selon les mêmes modalités d'éligibilité au dispositif.

Deux autres mesures en faveur de l'investissement touchent directement à l'action des collectivités² :

- **Le soutien renforcé de l'Etat aux grands projets structurants** : 8 Mds € mobilisés sous forme de prêts sur fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations en faveur de diverses initiatives : grands projets mis en œuvre par des collectivités ou des sociétés de projets de PPP, achèvement de l'exécution des contrats de plan Etat / région 2000-2006, accélération des contrats de projets 2007-2013, Plan Exceptionnel d'Investissements (PEI) en faveur de la Corse (enveloppe supplémentaire de crédits de paiements de 20 M€), Programmes d'investissement en Outre-mer (notamment à travers le Fonds exceptionnel d'investissement et les contrats de projet abondés à

² Le détail de l'ensemble de ces mesures est donné en Annexe

hauteur de 135 millions pour l'Outre-mer). L'Etat souhaite également que les collectivités facilitent la relance du logement.

- **La simplification des procédures** : relèvement des seuils des marchés publics, allègement des formalités administratives en matière de publication nationale et règles d'urbanisme temporairement assouplies (prorogation d'un an des permis de construire, possibilité, pour les communes qui le souhaitent de relever de 20% les coefficients de densité, temps laissé aux communes pour manifester leur intérêt pour des terrains publics mis en vente mieux encadré)

Enfin, deux mesures touchant indirectement les collectivités sont à souligner :

- **Le soutien aux entreprises** : augmentation du seuil des aides pouvant être accordées par les collectivités, réduction des délais de paiement aux fournisseurs, facilitation de l'accès au crédit des sociétés ayant passé un contrat de partenariat public / privé ou une concession de travaux publics.
- **Emplois et solidarités** : création d'emplois liés aux chantiers des collectivités locales, aides sociales délivrées par les collectivités, ...

Premiers résultats, franc succès du versement anticipé du FCTVA

- « **Le Plan de relance a été globalement un succès** »³

L'objectif de lancer 1 000 chantiers d'ici la fin 2009 a été dépassé avec à ce jour **1 200 chantiers** effectivement lancés. Près de **28 milliards d'euros** ont été injectés dans l'économie, soit plus de 80 % des sommes mobilisées. L'objectif de consommer dès 2009 les trois quarts des financements annoncés en décembre 2008 et en février 2009 a donc été atteint.

L'intervention d'Alain Juppé est, à cet égard, sans équivoque : « *Paradoxalement, même dans un Etat qui n'a pas beaucoup d'argent, il n'y a rien de plus difficile que de dépenser vite car il y a des procédures. On est arrivé à surmonter ces obstacles et l'argent a été injecté dans l'économie en particulier au profit des entreprises régionales et des PME.*

Pour l'Aquitaine, c'est 350 M€ avec trois chantiers majeurs. On se rend compte dans la situation économique globale combien ce Plan de relance était nécessaire car, tout simplement, sans ce Plan de relance, la récession aurait été plus sévère qu'elle ne l'a été au cours de l'année écoulée. »⁴

- **Adhésion massive des communes au versement anticipé du FCTVA**

Les collectivités locales ont reçu **plus de 3,8 Mds € au titre du FCTVA** en contrepartie de leur engagement d'investir et de contribuer elles-mêmes à la dynamique du Plan de relance. A cet égard, les élus mobilisés par le MNEL ont fait part de leur satisfaction générale de pouvoir recevoir à l'année N+1 un remboursement attendu à l'année N+2.

Au total, **19 540 collectivités ont adhéré à cette mesure**, comprenant :

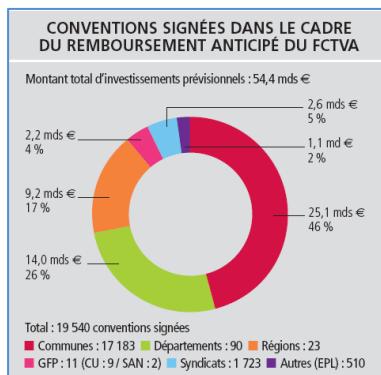
- 23 régions
- 90 départements
- 17 183 communes
- 73 collectivités d'Outre-mer

Plus de 54 Mds € d'investissements sont prévus – dont 25 mds € déjà engagés. Cela représente 54% de plus que la moyenne annuelle 2004-2007 et une progression de 17% par rapport à l'année 2008. **Le nombre de chantier est estimé à 63 000.**

³ Alain Juppé, réunion du 11 décembre 2009 à Bordeaux

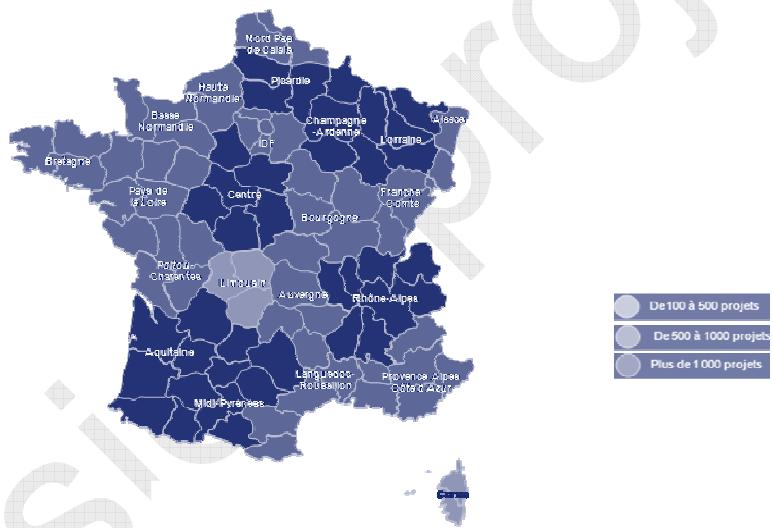
⁴ Ibid. note 3

Répartition chiffrée des projets du Plan de relance en Mds €



Fin octobre 2009, près de 45% des signataires avaient d'ores et déjà rempli les objectifs fixés dans le cadre de la mesure.

Répartition des projets du Plan de relance en France



Dans un contexte de crise, le Plan de relance a permis d'amortir la baisse des investissements des collectivités.

• Le Plan de relance en 2010

Dans le cadre du budget 2010, 7 Mds € supplémentaires financeront l'extinction progressive de certains dispositifs à travers la mission « Plan de relance de l'économie ». Ce nouvel apport permettra, d'une part, d'éviter tout arrêt brutal dans certains secteurs d'activité et, d'autre part, de réaliser un effort particulier en 2010 en direction des politiques de soutien à l'emploi.

Mais au-delà de cette implication et mobilisation sans précédent des élus locaux dans la Relance, un certain nombre d'incertitudes et de préoccupations ont émergé au cours des différentes réunions organisées par le MNEL.

1.2 Une accélération des projets pénalisée par une mise en œuvre manquant parfois d'organisation ?

A la demande de l'Etat, **les collectivités ont accéléré la mise en œuvre de leurs projets d'investissement**. Cependant, les élus se disent relativement **inquiets des conséquences de moyen et long termes** de cette politique.

En effet, le lancement rapide des travaux semble traduire une certaine précipitation dans l'adoption de projets qui n'étaient **pas encore prêts** pour garantir la réussite de leur mise en œuvre. Aux dires de certains élus, certains projets en étaient encore au stade des études préalables.

Par ailleurs, cette anticipation des projets contient le risque de ralentir les investissements du futur en se contentant de **décaler les projets dans le temps sans en augmenter les volumes**.

Enfin, et en dépit des mesures de simplification des procédures de marchés publics et d'allègement des formalités administratives, certaines **contraintes de mise en œuvre** n'ont pas disparu. « *En matière de règles d'urbanisme, les procédures administratives sont trop lourdes et parfois aberrantes. Cela conduit à des retard fréquents dans le bon achèvement des travaux* »⁵ : études, choix d'un maître d'œuvre, esquisse, APS, APD, DCE, lancement des marchés de travaux, choix des entreprises, ... autant d'étapes devant précéder le lancement des chantiers. Ainsi, comme le souligne un élu, « *il y a des possibilités d'aubaine sur le plan financier mais il existe encore des freins administratifs* »⁶.

1.3 La nécessité de soutenir les actions par des moyens suffisants

Si les élus locaux se disent prêts à participer activement à la mise en œuvre de grands projets, ils soulignent néanmoins **l'importance de soutenir ces actions par des moyens suffisants**. Dans un contexte de crise économique et de raréfaction des ressources financières, les élus craignent de ne pas être, dans le futur, en mesure de financer des projets sur lesquels ils s'engagent aujourd'hui. Cette question reflète une préoccupation importante des élus, qui est relative à la pérennité de l'équilibre financier des collectivités.

Des ressources contraintes

Les collectivités subissent directement les effets de la crise économique en assistant à un **resserrement de leurs marges de manœuvre financières** avec des **recettes amoindries et des dépenses qui augmentent**.

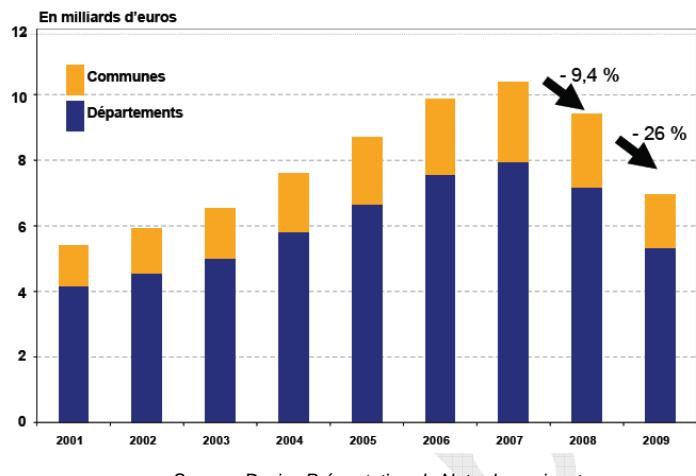
Sur le plan des recettes, tout d'abord, **les conditions de financement** des collectivités, comme tout autre acteur économique, se sont dégradées. D'une part, elles font face au risque d'**augmentation de la charge de la dette**, que ce soit sur l'encours de dette existant comme sur les nouveaux emprunts, et ce tout particulièrement lorsque les prêts ont été souscrits à taux variable. D'autre part, les collectivités essuient un **resserrement des conditions de crédits** : plus rare, le crédit devient plus cher. Dans un contexte haussier d'instabilité des taux d'intérêt (due à la baisse des liquidités sur le

⁵ Régis Leclerc, réunion du 2 décembre 2009 à Saint-Maur-des-Fossés

⁶ Un rapporteur, réunion du 30 octobre 2009 à Valenciennes

marché interbancaire), et malgré le récent relâchement des conditions d'emprunt, **il devient globalement, pour les collectivités locales, plus onéreux et plus complexe d'emprunter.** « *En effet, les finances mondiales sont dans un « curieux état ». (...) On ne peut pas dire que la reprise économique soit spectaculaire.* »⁷

Aux conditions de financement, s'ajoute la **diminution des recettes fiscales** qu'explique le rôle contracyclique des **stabilisateurs automatiques**. En particulier, **les produits des droits de mutation**, qui s'appliquent sur les ventes immobilières et profitent aux communes et aux départements, ont automatiquement baissé avec la crise. Avec -26%, cela représente 7 Mds € de moins qu'en 2008 – une perte de 1,9 Mds € pour les départements et près de 600 M € pour les communes.



Source : Dexia, *Présentation de Note de conjoncture*, novembre 2009

Un mécanisme similaire explique l'augmentation des dépenses des collectivités. Ainsi, le coût des services rendus évolue directement en ligne avec l'augmentation du nombre de demandeurs ou de bénéficiaires. Cette tendance concerne notamment les prestations sociales, pesant directement sur le budget des collectivités et en particulier des départements : Revenu de Solidarité Active (RSA), Allocation Personnalisée d'Autonomie (APA), aides au logement, ...

La fiscalité locale en mutation

Les élus ayant participé aux réunions organisées par le MNEL se félicitent de la suppression de la taxe professionnelle qui aura « un effet sur l'emploi et la croissance des entreprises : plus vous investissez, plus vous payez... plus vous embauchez, plus vous payez ! Notre problème numéro 1 reste l'emploi. Le problème des élus n'est pas seulement d'attirer de l'argent vers leur caisse, mais c'est de se battre pour l'emploi de leurs concitoyens »⁸. « Qu'est-ce qui est essentiel ? Le « confort » d'une collectivité ou l'intérêt supérieur de l'économie. N'inversons pas les priorités ! »⁹ Les élus reconnaissent par ailleurs que la suppression de la taxe doit permettre **de mieux lutter contre les délocalisations : « la TP était souvent présentée comme l'une des raisons de la délocalisation. L'objectif est de soulager les entreprises de 5 milliards d'euros dès 2010. »¹⁰**

Cependant, les conséquences de cette suppression et du remplacement de la taxe professionnelle (TP) par une cotisation territoriale et l'impôt forfaitaire sur les entreprises de réseaux soulèvent **des interrogations en lien direct avec la capacité d'investissement future des collectivités locales.**

⁷ Alain Juppé, réunion du 11 décembre 2009 à Bordeaux

⁸ Jacques Legendre, réunion du 30 octobre 2009 à Valenciennes

⁹ Eric Ciotti, réunion du 30 novembre 2009 à Nice

¹⁰ Paul Blanc, réunion du 8 décembre 2009 au Canet

Premièrement, la réforme de la TP risque d'**amenuir l'autonomie fiscale de certaines catégories d'acteurs** locaux, à commencer par les EPCI à fiscalité propre : la fixation du taux de la future cotisation économique territoriale au niveau national diminuerait instantanément les marges de manœuvre des collectivités pour déterminer le montant de leurs ressources. Ainsi, un élu souligne que « *les communautés d'agglomération vivent surtout de la TP et très peu des taxes additionnelles. Les ressources doivent être mixtes* »¹¹. De nombreux élus s'interrogent en conséquence sur la nécessité de nouvelles formes de taxation : fiscalité verte¹², taxe sur la publicité visuelle (déjà autorisée)¹³,.... Ainsi, les dispositifs de compensation envisagés par l'Etat devront démontrer leur efficacité.

Dans ce contexte, les élus insistent **pour que l'Etat communique pleinement** afin d'expliquer la réforme : « *L'inquiétude des collectivités territoriales porte sur les critères de répartition, chacun étant convaincu de la nécessité du changement.* » - « *On sait ce que l'on va perdre, on ne sait pas ce que l'on va recevoir.* »¹⁴

Quelques préoccupations récurrentes des élus dans le cadre de la suppression de la taxe professionnelle et de la réforme de la fiscalité locale

- *L'Etat garantit certes la neutralité de la suppression de la TP à court terme, mais qu'en sera-t-il à moyen terme ?*
- *Quelles seront et comment mesurer les conséquences indirectes de la suppression de la TP, en termes de recettes, pour les collectivités locales ?*
- *La loi de finances 2010 prévoit que les communes bénéficient de la part de TH des départements et de TF des régions. Quelles conséquences cela aura-t-il sur l'évolution des taux pour chaque niveau de collectivité ? Cela sera-t-il neutre pour les ménages ?*
- *L'instauration d'une fiscalité verte doit-elle être envisagée afin de créer un effet levier en faveur du développement durable ?*
- *La réduction des dépenses de l'Etat et les transferts directs ou indirects vers les collectivités locales conduisent-ils inéluctablement à une hausse de la fiscalité locale ou au contraire à une meilleure maîtrise des dépenses publiques ?*
- *Le besoin d'équipement des collectivités locales conduit-il à rechercher d'autres sources de financement que l'impôt sachant qu'au-delà d'un certain taquet, les marges de manœuvre sont nulles ?*

Ensuite, la règle que s'applique l'Etat pour l'évolution de son budget (évolution à zéro volume) contraint d'entrée une évolution dynamique des dotations, au premier rang desquelles la dotation globale de fonctionnement, principale dotation de fonctionnement versée par l'Etat aux collectivités. **La rigueur que s'impose l'Etat touchera donc certainement tous les acteurs locaux. « Les élus sont conscients de la difficulté de la période dans un Etat impécunieux. Les communes pourraient se retrouver dans le même état.** »¹⁵

Enfin, concernant les subventions, si la règle de limitation, voire de suppression, des financements croisés proposée par le projet de loi de réforme des collectivités territoriales est confirmée, au motif d'une meilleure clarification dans la répartition des compétences sur les territoires (cf infra), certains acteurs locaux perdront là encore une source de financement importante dans leurs projets. La diminution des aides européennes va dans le même sens.

¹¹ Jacques Legembre, réunion du 30 octobre 2009 à Valenciennes

¹² Jean-Jacques Guillet, réunion du 2 décembre 2009 à Saint-Maur-des-Fossés

¹³ Un élu, réunion du 2 décembre 2009 à Saint-Maur-des-Fossés

¹⁴ Jean-Louis Bourdarios, réunion du 2 décembre 2009 au Canet

¹⁵ Jacques Legembre, réunion du 30 octobre 2009 à Valenciennes

1.4 Mieux informer pour agir plus efficacement

Au-delà des questions liées à la réforme de la TP, on constate **une certaine détresse des élus face au manque d'informations relatives aux mutations économiques et sociétales**. La multiplication de nouvelles normes, de plus en plus complexes, s'imposent aux élus et semblent dans le même temps leur échapper.

Cela est le cas notamment des évolutions dans le domaine du **développement durable** : normes énergétiques, technologies propres, dispositions issues du Grenelle de l'environnement, etc. - les communes sont directement concernées. A titre d'exemple, les élus évoquent l'équipement en photovoltaïque pour lutter contre les productions de C0² des bâtiments, la création de transports en sites propres, l'éclairage public, les voitures électriques, ...¹⁶

« *Il y a manifestement un très grand intérêt pour cette démarche mais un effort de l'Etat à faire dans le domaine de l'information et dans celui de l'accompagnement* »¹⁷ :

On note un intérêt similaire des collectivités pour **les partenariats public-privés (PPP)**. « *L'intérêt est tout d'abord la rapidité car on peut éviter certaines procédures de marchés publics ; les collectivités s'engagent pour une longue durée sur une annuité connue à l'avance.* »¹⁸ Celles-ci reconnaissent donc aisément que le Plan de relance cherche à faciliter le financement des partenariats public-privé pour pallier les difficultés de liquidité sur le marché interbancaire¹⁹.

Mais encore une fois, les élus se sentent **relativement démunis face à la complexité des procédés à mettre en œuvre ou des règles à appliquer** : « *Le Plan de relance concerne les grandes collectivités territoriales. Il y a une difficulté à concrétiser certains projets notamment dans le domaine du logement social. Certaines avancées législatives sont mal connues, comme par exemple, la vente en l'état futur d'achèvement pour la réalisation de logements sociaux par un opérateur privé.* »²⁰. En conséquence, les élus reconnaissent que « *Les outils du Plan de relance sont nombreux pour faciliter la passation de PPP - contrats de partenariats, baux emphytéotiques, ... mais qu'ils ne sont pas suffisamment utilisés* »²¹ car d'une trop grande complexité. Ceci amène les élus à conclure que « *le PPP est une ouverture intéressante mais le législateur aurait encore des améliorations à apporter pour faciliter les choses.* »²²

En d'autres termes, il est nécessaire de « *faire beaucoup de pédagogie : nos concitoyens sont dans le flou le plus complet concernant les réformes, les élus n'y comprennent pas grand-chose. Il faut tenir compte de la nécessité de bien expliquer les réformes en amont et de ne pas les conduire d'une manière trop désordonnée. Il y a beaucoup de consultation à faire et une fois que la pédagogie aura fait son chemin, on ira vers des réformes qui sont indispensables.* »²³

En effet, **les élus rencontrés font tous, dans l'ensemble, preuve d'une grande motivation pour accompagner l'Etat dans ses efforts pour relancer l'économie**. Toutefois, ils reconnaissent que cela ne pourra se faire qu'en réfléchissant et agissant en **commun** et non de manière isolée. Il s'agit de **mettre en place une double coopération - Etat-collectivités**, pour une meilleure **information**, et **collectivités-collectivités**, pour davantage de **mutualisation** des moyens, l'intercommunalité paraissant un terrain propice à cet exercice.

¹⁶ Michel Lejeune, réunion du 19 novembre 2009 au Havre

¹⁷ Christian Vanneste, réunion du 30 octobre 2009 à Valenciennes

¹⁸ Un rapporteur, réunion du 30 octobre 2009 à Valenciennes

¹⁹ Garanties par l'Etat de 10 Md€ facilitant la mobilisation des financements pour les PPP (loi du 4/2/2009); 8 Md€ de prêts à long terme sur le fonds d'épargne géré par la CDC (priorité au x transports et à l' enseignement supérieur); Loi LAPCIPP (17/2/2009) pour l'accélération des programmes de construction et des investissements publics et privés.

²⁰ Max-André Picq, réunion du 30 octobre 2009 à Valenciennes

²¹ Jean-Jacques Guillet, réunion du 2 décembre 2009 à Saint-Maur-des-Fossés

²² Max-André Picq, réunion du 30 octobre 2009 à Valenciennes

²³ Antoine Rufenacht, réunion du 19 novembre 2009 au Havre

2.Les élus locaux et la réforme territoriale

« Réforme des structures territoriales – Soyons acteurs de la réforme ! » : retour sur l'enquête menée par le MNEL en 2009

Souhaitant que les élus locaux soient pleinement associés à la réflexion sur la réforme des structures territoriales, le Mouvement National des Elus Locaux (MNEL) a mené l'an passé une action de concertation auprès des 22 000 élus locaux de la majorité présidentielle, à travers une enquête d'opinion sur la réforme et 12 réunions de travail. Rendu public le 30 mars 2009 au Sénat en présence notamment de Messieurs Gérard Larcher et Edouard Balladur, le **rapport « Réforme des structures territoriales – Soyons acteurs de la réforme ! »**, réalisé avec le concours du cabinet Deloitte, synthétise les attentes et propositions des élus locaux pour une réforme territoriale à la hauteur des enjeux.

- **Une réforme nécessaire mais avec des modalités à préciser**

65% des élus interrogés ont estimé que le processus de décentralisation devait être poursuivi. Cependant, il est apparu difficile de dégager une ligne directrice relative à la spécificité des mesures à adopter et à la manière de conduire la réforme: si 60% des élus interrogés ont considéré que chaque collectivité devait être régie par les mêmes règles de fonctionnement, certains se positionnaient comme les tenants d'une mise en œuvre graduelle, d'autres comme les défenseurs d'une application législative rapide.

- **Trop d'échelons mais de nombreux enjeux à saisir**

De manière récurrente, les élus se sont prononcés en faveur de la suppression de certains échelons parallèlement à un renforcement de l'autonomie des collectivités à l'égard de l'Etat. Deux grands courants se sont dégagés sur la manière de procéder : simplifier radicalement et ne conserver que deux niveaux ou moduler le découpage en fonction de logiques géographiques différencierées.

La profonde légitimité d'un échelon de proximité. L'échelon communal a été perçu par les élus interrogés comme particulièrement important, parce que lui seul représente l'échelon de « proximité » avec le citoyen. Cependant, ils ont reconnu que le nombre de communes était pléthorique, et ne se sont donc pas opposés à certaines évolutions, telles que la mise en place de communes élargies, pour atteindre une taille critique. A cet égard, 59,5% des élus interrogés sont favorables à une élection au suffrage universel des délégués des structures intercommunales, dans le cadre des élections municipales.

La nécessité d'une taille critique et de moyens efficaces pour l'échelon intermédiaire. Les élus ont convergé sur la nécessité d'éviter les doublons, notamment entre départements et régions.

- **Des périmètres de compétences à clarifier et à outiller**

Des périmètres de compétences clairs et bien articulés entre eux. Mettre un terme à l'enchevêtrement des compétences est un point largement évoqué par les élus, essentiellement par souci d'atteindre une taille critique pour les communes comme pour les régions. La remise en cause de la clause de compétence générale est à rapprocher de cette problématique.

Des élus franciliens en majorité favorables à un Grand Paris. Les élus franciliens interrogés se sont majoritairement entendus sur le fait que le modèle Paris-Lyon-Marseille (PLM), est aujourd'hui inadapté : concentration des habitants, coût du logement, nécessité de politiques communes pour Paris et sa périphérie, etc. Sur le plan international, le Grand Paris est apparu comme la solution logique pour pouvoir rivaliser avec les grandes métropoles européennes.

Ainsi, certains élus ont proposé un Grand Paris, qui passerait éventuellement par un regroupement sous forme de communauté urbaine, avec la suppression des départements. Cependant, d'autres élus ont remis en cause cette idée, qui resterait, selon eux, calquée sur un découpage administratif.

Des compétences et responsabilités allant de pair avec une juste répartition des moyens et des charges. Le souhait d'une fiscalité plus autonome mais doublée d'un contrôle a posteriori renforcé et la nécessité d'effectuer un effort de transparence et de lisibilité budgétaire ont fréquemment été évoqués. Par ailleurs, concernant l'élargissement et la redéfinition de l'assiette fiscale, nombreux sont les élus ayant estimé que les ressources locales devaient augmenter et s'adapter pour atteindre une taille critique. Enfin, il s'est dégagé un large consensus sur l'importance de la péréquation, pour combler les fractures territoriales.

- **Des élus moins nombreux, plus focalisés et une professionnalisation incontournable**

Une spécialisation des élus... Si 76% des élus interrogés ont reconnu qu'il y avait trop d'élus en France, ce résultat est à rapprocher du soutien massif de l'échelon de proximité, de la nécessité d'une légitimité électorale et d'un fort ancrage au terrain. L'ajustement du nombre d'élus aurait pour corollaire la demande de création d'un nouveau statut d'élu : ceux estimant qu'il y a trop d'élus en France se sont prononcés à 88% en faveur de la création d'un nouveau statut d'élu et 67% des élus interrogés se sont opposés au non cumul des mandats. De manière générale, les élus ont indiqué souffrir de ne pas voir reconnaître leur rôle au sein des collectivités, notamment leur proximité avec les citoyens.

...et une plus grande adaptabilité de la fonction publique territoriale. 91% des élus ont pensé qu'il est nécessaire de rénover le mode de fonctionnement des collectivités territoriales. Des attentes fortes se sont exprimées en faveur d'une gestion assouplie des ressources humaines (mode de recrutement, comprenant davantage de passerelles privé/public) et en matière de gestion administrative: davantage de souplesse (une simplification des marchés publics et des PPP, etc.).

En synthèse, les élus interrogés ont exprimé en grande majorité des **attentes fortes concernant les points suivants** :

- La simplification et la clarification des règles de gestion et des compétences,
- L'accroissement de l'autonomie décisionnelle et financière des collectivités locales,
- Une meilleure reconnaissance du statut de l'élu,
- Une formation des fonctionnaires territoriaux mieux adaptée aux circonstances de notre temps,
- Et davantage de souplesse dans la gestion administrative grâce notamment à davantage d'interactions entre le public et le privé.

Le corollaire de cette prise de conscience est une volonté réformatrice illustrée par le regard des élus sur leur nombre, le cumul des mandats et, dans le même temps, une demande forte de reconnaissance.

2.1 Des élus locaux globalement en accord avec la réforme territoriale proposée

Au cours des réunions organisées par le MNEL, **les élus locaux ont démontré un large consensus quant aux grands principes de la réforme territoriale proposée**, partageant la nécessité de rationaliser l'organisation territoriale française pour un fonctionnement plus performant des services publics locaux. « *Nous devons nous engager dans la réforme territoriale de façon résolument et délibérément optimiste, sans crainte et sans réserve. Cette réforme se fait pour les collectivités locales et le pays et ce doit être une priorité, au moment où l'argent public est rare et où l'économie a besoin de structures administratives qui favorisent la compétitivité. Notre rôle d'élu est de bâtir des structures territoriales plus réactives, plus dynamiques, plus simples, plus mutualisées, plus économies de l'argent public et donc plus efficaces pour l'économie. Cette réforme sera bonne pour l'intérêt général : elle va simplifier tout en maintenant l'architecture essentielle de l'organisation territoriale de notre pays.* »²⁴

Tous reconnaissent que la réforme en cours est d'une **grande complexité**, et que le courage de ses initiateurs doit être salué. « *Concernant la réforme des collectivités territoriales, on entend beaucoup de choses et ce n'est pas facile de faire un texte qui satisfasse le plus grand nombre d'élus. Les 36 000 communes sont très différentes les unes des autres.* »²⁵

A cet égard, les élus locaux **se félicitent du rôle actif joué par le Sénat dans l'impulsion de la réforme proposée** et dans la défense du principe de libre administration des collectivités territoriales, tout au long des débats passés, en cours et à venir. A citer tout particulièrement, la contribution clé de la commission des lois du Sénat dans la prise en compte des attentes et propositions des élus par rapport à la version initiale du projet de loi proposé et dans son adaptation en vue de la finalisation du texte qui sera débattu en séance publique.

Le **projet de réforme de réforme des collectivités territoriales**, déposé au Sénat le 21 octobre 2009 et faisant l'objet d'une discussion en séance publique dans ce même hémicycle du 19 au 28 janvier 2010, repose sur un certain nombre de **principes directeurs clairs** :

- Réorganiser les collectivités autour de deux pôles, un pôle départements-région et un pôle communes-intercommunalité
- Simplifier le paysage institutionnel en achevant la couverture intercommunale du territoire national, en élargissant le cadre des intercommunalités, en favorisant les regroupements de collectivités sur une base volontaire et en supprimant les niveaux devenus superflus ;
- Créer des métropoles en offrant à nos grandes agglomérations un nouveau cadre institutionnel plus adapté ;
- Clarifier les compétences des différents niveaux de collectivités et encadrer la pratique des cofinancements.

Pour répondre à ces enjeux, le **projet de loi propose de réformer les conditions d'exercice des mandats locaux, de rationaliser les structures territoriales, d'achever le développement de l'intercommunalité et de redéfinir les règles en matière de compétences exercées**.

²⁴ Eric Ciotti, réunion du 30 novembre 2009 à Nice

²⁵ Paul Blanc, réunion du 8 décembre 2009 au Canet

Mais malgré l'engagement général des participants en faveur de la réforme, les réunions organisées ont pu faire remonter un certain nombre d'inquiétudes de la part des élus quant à l'impact des dispositions proposées.

2.2 Des attentes résiduelles concernant les conditions d'exercice des mandats locaux

Les élus partagent globalement les choix proposés concernant les modalités de leur accession aux mandats locaux.

Ils se satisfont notamment de la **préservation de l'ensemble des niveaux de collectivités territoriales**, à commencer par les communes, et de l'organisation future projetée autour des **deux pôles** que constituent les couples communes / EPCI et départements / régions.

« *Nous croyons que l'existence de 36.000 communes, ça n'est pas trop : c'est une richesse pour notre pays* »²⁶. La proposition d'élection des **délégués communautaires au suffrage universel direct**, dans le cadre des élections municipales, est également approuvée, permettant d'accroître la **légitimité démocratique des EPCI à fiscalité propre tout en garantissant le maintien de l'existence des communes**. Cette réforme permettrait en effet de pallier le contraste grandissant entre des structures intercommunales aujourd'hui indispensables, jouant un rôle croissant dans l'action publique locale, mais mal connues et peu lisibles pour les usagers, en raison de leur statut d'établissement public local et du mode de désignation de leurs délégués.

« *La commune sort grande gagnante de cette réforme et reste la cellule de base de notre organisation territoriale et c'est la seule qui conservera demain la clause de compétence générale, elle voit sa relation avec les structures intercommunales clarifiée. Pour autant les structures intercommunales ne prendront pas la place des communes, car la source de leur légitimité, c'est-à-dire l'élection, réside dans leur représentation communale.* »²⁷

Véritable innovation de la réforme, la **création du conseiller territorial apparaît comme une proposition ambitieuse**, permettant à la fois de réduire le nombre d'élus locaux et de rationaliser l'exercice des compétences, à travers un rapprochement de fait du département et de la région. « *S'agissant des départements et des régions, on rapproche finalement les deux structures, ce qui sera bénéfique pour notre organisation : le conseiller général et le conseiller régional ne feront plus qu'un. Le poids de l'ancrage territorial comptera davantage dans les futures investitures.* »²⁸. L'un des élus présent témoigne par ailleurs de son expérience : « *J'ai eu la chance d'être élu au conseil général et au conseil régional. Ce travail était tout à fait complémentaire. Je travaillais avec les mairies et j'avais une vision sur l'ensemble du département.* »²⁹ Cette réforme est également perçue comme un moyen de corriger les inégalités induites par le découpage cantonal : « *La réforme du conseiller territorial va favoriser une meilleure osmose entre les départements et les régions. Elle permettra peut-être des évolutions internes et corrigera une véritable iniquité qui est le mode de scrutin actuel des conseillers généraux. On ne peut pas défendre un système dans lequel il y a par exemple des conseillers généraux élus dans des cantons de 50.000 habitants et d'autres dans des cantons de 2.000. Si ces textes avaient été soumis au Conseil Constitutionnel, il les aurait évidemment censurés. Vous savez qu'il a exigé un redécoupage des circonscriptions législatives pour quelles respectent un certain équilibre démographique – avec plus ou moins 10% par rapport à une moyenne – la règle devrait être la même pour les circonscriptions cantonales. Ce système va dans le sens de la justice.*

²⁶ Jacques Legendre, réunion du 30 octobre 2009 à Valenciennes

²⁷ Eric Ciotti, réunion du 30 novembre 2009 à Nice

²⁸ Eric Ciotti, réunion du 30 novembre 2009 à Nice

²⁹ Un élu local, réunion du 8 décembre 2009 au Canet

La réforme permettra de mieux connaître nos conseillers régionaux et on gagnera en proximité, en présence des élus, en lien avec la population. »³⁰

Mais cette position globalement favorable ne doit pas masquer un certain nombre d'inquiétudes.

En dépit de demandes nombreuses et répétées, qui s'étaient notamment traduites dans le cadre de l'enquête auprès des élus locaux menée par le MNEL en 2008-2009, **le statut de l'élu et la question du cumul des mandats ne sont pas abordés par le projet de réforme**, comme le précise l'un des élus présents : « *Dans ce dossier, où est la réforme du statut de l'élu ? La fonction de Maire n'est pas ouverte à tout le monde : il faut poser ce problème, que représente-t-il pour la société, quels efforts la société est-elle prête à faire ? On n'est pas allé complètement au bout de la démarche. »³¹* »

Par ailleurs, **la création du statut de conseiller territorial fait émerger des questionnements supplémentaires** que le projet de réforme n'anticipe pas. En effet, certains élus pointent du doigt **l'enjeu de la professionnalisation de la fonction d'élu local** pouvant être induite par la création des conseilleurs territoriaux. Le fait de confier à un même élu local un mandat de conseiller général et de conseiller régional entraînera une augmentation de la charge de travail pour ce dernier et un besoin nécessaire de renforcement de ses compétences pour traiter à la fois des politiques publiques départementales et régionales. Ce mandat paraîtra donc difficilement compatible avec l'exercice d'autres fonctions, traduisant là une inquiétude sur le dispositif d'accompagnement pouvant permettre aux élus d'assumer ces fonctions. Au-delà de ce constat, cette évolution marquerait-elle le début d'une professionnalisation de la fonction d'élu local, une remise en cause des grands principes actuels régissant le statut de l'élu ? La réforme ne fait pas état de ces impacts potentiels, ce qui constitue un manque aux yeux de certains élus.

« Le nouveau mode de scrutin [majoritaire à un tour] proposé pour les conseillers territoriaux n'a pas suscité un enthousiasme considérable : il est considéré comme brutal et favorisera la professionnalisation des élus et la prééminence des partis politiques. On s'interroge aussi sur la concurrence entre le conseiller territorial et les autres élus : il faut définir les territoires et les compétences des élus. »³²

Certains élus pointent également le fait que si l'analyse du gouvernement, reposant sur des **couples communes / EPCI** et départements / régions peut paraître pertinente, la réalité de l'action publique peut également militer pour une analyse en termes de « **blocs** » de compétences exercées – « bloc de la proximité » pour les communes et départements ; « bloc stratégique » pour les EPCI et les régions.

Enfin, d'autres représentants locaux traduisent une **préoccupation quant aux dispositions proposées concernant l'encadrement de la composition des conseils communautaires**, voyant dans la réforme proposée une perte possible de souplesse dans la détermination du nombre de sièges et leur répartition. Sur ce point, les remarques des élus ont pu être entendues puisque la commission des lois du Sénat a assoupli le dispositif proposé initialement en prévoyant que les communes membres d'un EPCI à fiscalité propre pourraient, par accord des deux tiers des conseils municipaux représentant au moins les deux tiers de la population, fixer librement le nombre et la répartition des sièges au sein du conseil communautaire.

³⁰ Alain Juppé, réunion du 11 décembre 2009 à Bordeaux

³¹ Jean-Claude Torrens, réunion du 8 décembre 2009 au Canet

³² Patrice Gélard et Daniel Fidelin, réunion du 19 novembre 2009 au Havre

Les grandes lignes de la réforme proposée concernant les conditions d'exercice des mandats locaux

• La création des conseillers territoriaux

Pour répondre aux singularités françaises soulignées relatives au grand nombre d'échelons, de structures territoriales et d'élus locaux, sans imposer une solution plus radicale de fusions de niveaux ou d'entités locales, la réforme propose de rapprocher le département et la région à travers un élu commun, le conseiller territorial.

Le conseiller territorial siégerait à la fois au sein du conseil général de son département d'élection et au sein du conseil régional, ce qui lui permettrait de combiner une vision de proximité et une vision stratégique. Dans cet esprit, le conseiller apparaîtrait à la fois comme le garant et le levier d'une meilleure articulation des politiques régionales et départementales, pour plus d'efficacité, d'efficience et de lisibilité de l'action publique locale. A terme, cette nouvelle catégorie d'élus représenterait 3 000 conseillers territoriaux environ, au lieu des 6 000 élus actuels.

• L'élection des délégués communautaires au suffrage universel direct

Partant du débat sur la légitimité démocratique des délégués des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre (FP), la réforme propose d'élire au suffrage universel direct les délégués communautaires des EPCI à FP, dans le cadre des élections municipales (en même temps et sur la même liste que les conseillers municipaux)

De plus, alors que jusqu'à présent le nombre global de délégués communautaires et la ventilation des sièges entre les différentes communes se faisait sur la base d'accords passés entre les communes membres, le projet de loi propose d'encadrer la composition des conseils communautaires à travers la fixation de nouvelles règles concernant le nombre et la répartition des sièges, qui pourront être déterminées à l'appui de simulations permettant de mesurer l'impact des scénarios envisageables.

Il devra ressortir de cette réforme une plus grande légitimité des EPCI dans la mise en œuvre de leurs politiques publiques (identification des programmes électoraux à l'échelon intercommunal) ainsi qu'une plus grande lisibilité pour la population (une seule élection, possibilité donnée aux électeurs de choisir parmi les candidats ceux qui vont le représenter au sein de l'organe délibérant de l'EPCI). Parité renforcée, représentation des minorités municipales au sein des EPCI, réduction du nombre de délégués communautaires et représentation plus équitable des communes membres sont autant d'effets attendus des nouvelles dispositions proposées.

2.3 Des interrogations quant aux structures nouvelles proposées

Certains élus ont pu exprimer au cours des réunions **une crainte quant à l'impact de la création des métropoles pour les communes concernées**. L'ambition du champ d'intervention de la métropole est perçue positivement, mais entraîne cependant une inquiétude de la part des Maires concernés quant à un risque d'appauvrissement significatif des compétences de leur commune et de perte d'autonomie. Plus largement, ces derniers redoutent à terme une disparition des communes membres, absorbées dans un premier temps au sein de la métropole, qui pourrait ensuite évoluer vers un statut de commune nouvelle, par fusion des communes membres.

S'agissant des communes nouvelles, d'autres inquiétudes ont pu être soulevées concernant la capacité effective des communes de fusionner sur la base du volontariat : les élus souhaitent que la démarche résulte d'un libre consentement de l'ensemble des communes concernées, et non d'une décision imposée.

D'autres élus questionnent enfin **la pertinence du dispositif proposé concernant les pôles métropolitains**, dont le caractère innovant peut apparaître limité, l'état actuel du droit offrant déjà la possibilité aux EPCI qui le souhaiteraient de se rapprocher dans le cadre de syndicats mixtes fermés.

Les grandes lignes de la réforme proposée concernant la rationalisation des structures territoriales

• La création des métropoles

La réforme proposée insiste sur la nécessité de repenser la gouvernance des ensembles urbains, à partir d'un double constat : d'une part, une insuffisante prise en compte dans l'organisation territoriale de la montée en puissance du fait urbain, qui réclame la mise en œuvre de politiques publiques très intégrées ; d'autre part, une accélération de la compétition entre les grandes agglomérations, européennes ou internationales.

Pour répondre à ces défis, le projet de réforme prévoit de créer un nouveau type d'EPCI à FP aux compétences fortement intégrées : la métropole correspondrait au regroupement, sur la base du volontariat, de plusieurs communes formant un ensemble de plus de 450 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave. Il s'agirait pour les métropoles d'élaborer et de conduire un projet d'aménagement et de développement permettant d'améliorer la compétitivité et la cohésion de leur territoire, grâce à la concentration à un même niveau local de l'exercice de compétences structurantes, communales, départementales, régionales voire nationales.

8 communautés urbaines pourraient être concernées aujourd'hui par la transformation en métropoles : les communautés urbaines du Grand Lyon, de Lille Métropole, Marseille Provence Métropole, de Bordeaux, du Grand Toulouse, Nantes Métropole, Nice Côte d'Azur, de Strasbourg.

Le champ de compétences de ces communautés urbaines transformées serait alors considérablement élargi. En matière de compétences obligatoires, la métropole disposerait de l'intégralité des compétences exercées par les communautés urbaines. Elle hériterait par ailleurs de plein droit de la gestion des transports scolaires et des routes départementales, compétences actuellement exercées par le département. Elle aurait enfin la possibilité de se voir confier, par voie de convention, la prise en charge de compétences incombant jusqu'alors au département (en matière d'action sociale, de gestion des collèges, de développement économique), à la région (en matière de gestion des lycées, de développement économique) ou à l'Etat (propriété, aménagement, entretien et gestion de grands équipements et infrastructures).

Afin d'accompagner l'ambition des compétences confiées à la métropole, le projet de loi propose que celle-ci soit dotée d'un régime financier fortement intégré : elle percevrait l'ensemble des ressources actuellement en vigueur au sein des communautés urbaines, et pourrait se voir transférer, après accord des communes concernées, la dotation globale de fonctionnement perçue par ces dernières. Un mécanisme de compensation financière entre la métropole, les communes, le département, la région et l'Etat serait enfin mis en place pour assurer la neutralité des transferts de compétences, fortement encadré et suivi par l'Etat.

• La création des pôles métropolitains

Pour compléter ce nouveau statut, la réforme prévoit la création d'un nouveau type d'EPCI sans fiscalité proposé pour faciliter la coopération des territoires urbains sur la base du volontariat : le pôle métropolitain.

Organisé sous la forme d'un regroupement sur la base du volontariat d'EPCI à FP formant un ensemble de plus de 450 000 habitants, le pôle métropolitain disposerait d'un mode de fonctionnement similaire à celui des syndicats mixtes fermés. Il s'agirait d'un espace de coopération poursuivant le même objectif que la métropole, à savoir l'amélioration de la compétitivité et l'attractivité du territoire, mais dans un cadre institutionnel moins intégré (syndicat mixte, et non EPCI à FP). Il constituerait ainsi une forme de regroupement adapté pour tous les territoires urbains non membres d'une métropole, soit car ils n'en remplissent pas les critères, soit car ils souhaitent disposer d'une forme de coopération plus souple.

• Les modalités de création des communes nouvelles

Partant du débat sur le nombre élevé de communes françaises et de l'échec des tentatives de fusion ayant été menées jusqu'à ce jour, et notamment celui de la loi dite Marcellin du 16 juillet 1971, la réforme cherche à mettre en place un dispositif plus simple, plus souple et plus incitatif à travers la création possible de communes nouvelles, par regroupement de communes contigües ou par transformation d'un EPCI.

Pour ce faire, les modalités requises pour une création effective des communes nouvelles seraient assouplies, via un allégement des conditions de majorité requises et de consultation de la population.

Les modalités de fonctionnement des communes nouvelles proposées sont inspirées du statut en vigueur à Paris, Lyon et Marseille. La commune nouvelle disposerait du statut de collectivité territoriale, soumise au même régime que les communes, tout en conservant une référence au territoire des anciennes communes sous la forme d'une représentation institutionnelle de droit des « communes déléguées ». Elle bénéficierait par ailleurs d'un régime financier et fiscal intégré à travers l'unification des 4 taxes directes locales et la consolidation des dotations antérieurement perçues par les collectivités constitutives de la commune nouvelle (communes ou EPCI + communes).

• Les possibilités de regroupement de départements ou de régions

En l'état actuel du droit, aucun dispositif ne permet à plusieurs départements de se regrouper sur la base du volontariat, contrairement aux régions, aux communes ou aux EPCI. Le projet de réforme entend y remédier en prévoyant un dispositif harmonisé permettant le regroupement de départements ou de régions, sur la base du volontariat, afin de répondre au mieux aux besoins et évolutions des territoires.

La réforme proposée introduit également une nouvelle procédure permettant aux conseils généraux et au conseil régional qui le souhaitent, de solliciter du législateur, avec l'accord de la population, la création d'une collectivité se substituant à la région et aux départements qui le composent.

2.4 Des points à préciser concernant le développement de l'intercommunalité

Les élus locaux présents au cours des réunions adhèrent tous à l'objectif d'achèvement de la carte de l'intercommunalité et de renforcement du poids des structures intercommunales, mouvement perçu comme un levier de mutualisation et de performance accrue de l'action publique locale, tant au plan des économies d'échelle possibles que des synergies pouvant être développées dans le travail en commun. « *Il existe des marges d'économie en mutualisant les services pour que la dépense supplémentaire soit aussi limitée que possible.* »³³

« *Le mouvement vers l'intercommunalité ira à son terme. Dans le Nord, les communes qui sont hors de l'intercommunalité, sont peu nombreuses. Les intercommunalités doivent avoir une taille critique minimale afin d'atteindre les objectifs qu'elles se sont fixées.* »³⁴

Néanmoins, ils ont pu exprimer au cours des différentes rencontres un certain nombre d'attentes, certaines ayant pu être prises en compte par la commission des lois du Sénat dans la nouvelle mouture du projet de loi proposé.

Ils expriment ainsi le **souhait d'une adaptation du calendrier proposé**. L'objectif d'achèvement de la carte intercommunale au 1er janvier 2014 ne leur paraît en effet pas compatible avec l'échéance des élections municipales programmées au printemps de la même année, qui verront par ailleurs la mise en œuvre pour la première fois du dispositif d'élection au suffrage universel direct des délégués communautaires. Cette superposition des calendriers risquerait à leur sens de perturber la lisibilité des messages et des objectifs poursuivis par les élus locaux, et de brouiller le citoyen.

Par ailleurs, les élus ont également fait part au cours des réunions du besoin de **rééquilibrage des rôles entre le Préfet et la Commission départementale de coopération intercommunale (CDCI)** dans la mise en œuvre du Schéma départemental de coopération intercommunale (SDSI), au profit de cette dernière. Concernant ce point, la Commission des lois du Sénat a pu apporter quelques compléments par rapport à ces demandes en adaptant le dispositif proposé initialement, en renforçant le rôle de la CDCI et en réduisant les pouvoirs spéciaux du préfet.

Le même constat peut être dressé concernant **l'inquiétude des élus locaux quant à la clause initiale prévoyant l'automaticité du transfert des pouvoirs de police du Maire à l'EPCI** en matière d'élimination des déchets ménagers, d'assainissement, de réalisation d'aires d'accueil des gens du voyage, de stationnement et de circulation dès lors que ces compétences sont exercées par l'EPCI dont est membre la commune. La Commission des lois du Sénat a en effet rétabli le caractère facultatif de ces transferts dans le cadre du projet de loi.

³³ Jacques Legendre, réunion du 30 octobre 2009 à Valenciennes

³⁴ Jacques Legendre, réunion du 30 octobre 2009 à Valenciennes

Les grandes lignes de la réforme proposée concernant l'achèvement de l'intercommunalité

En dépit d'un succès quantitatif de l'intercommunalité à fiscalité propre, le projet de loi fait état d'un certain nombre d'insuffisances restant à corriger : nombreux périmètres non pleinement adaptés ou non pertinents, isolement persistant de certaines communes (2 516 communes, représentant 8,2 M d'hab. - 6 M d'hab. hors Paris), des compétences mal définies voire « virtuelles » de certains EPCI à FP, En outre, on constate un transfert parfois insuffisant des moyens propres à permettre aux EPCI d'exercer leurs compétences de manière effective, et corollaire, l'apparition trop fréquente de « doublons ». Au final, ces insuffisances n'auraient pas pleinement permis de bénéficier des économies d'échelle et de la rationalisation attendues.

Le projet de loi poursuit ainsi les objectifs suivants :

- Assurer l'intégralité de la couverture intercommunale du territoire français à l'horizon du début de l'année 2014,
- Rationaliser les périmètres des structures intercommunales à la même échéance,
- Approfondir l'intercommunalité à travers la rénovation de son cadre juridique.

L'achèvement de la carte intercommunale pourrait être obtenu à travers le renforcement des pouvoirs de la Commission départementale de la coopération intercommunale, la mise en place d'un dispositif temporaire donnant au préfet des pouvoirs renforcés dans la mise en œuvre du SDCI et la simplification des dispositifs de fusion / dissolution des EPCI.

Parallèlement, la réforme prévoit de **renforcer l'intercommunalité**, à travers un allégement des modalités de transferts de compétences des communes à l'EPCI à FP et des possibilités de mutualisation de services encouragées et sécurisées, pour une gestion plus efficace et plus efficiente.

2.5 Réforme de la fiscalité locale et redistribution des compétences exercées : une inversion de calendrier ?

Comme cela avait précédemment été évoqué dans le cadre de l'enquête conduite par le MNEL en 2008-2009, **les élus paraissent unanimes sur la question de la nécessaire clarification de la répartition des compétences et de la réforme de la fiscalité locale, devenue archaïque.**

En revanche, ils demeurent interrogatifs quant à la pertinence du calendrier proposé pour la mise en œuvre de ces deux évolutions.

La réforme de la fiscalité locale est en marche, avec la suppression de la taxe professionnelle et le chantier à venir de la mise à jour des bases des impôts directs locaux. Dans le même temps, le projet de loi actuellement proposé reste silencieux quant au détail de la répartition des compétences exercées par les différents niveaux de collectivités, renvoyant à un projet de loi ultérieur en ce sens.

Globalement, il apparaît que le calendrier proposé aurait dû être inversé : les élus auraient souhaité que soient clarifiés dans un premier temps les périmètres de leurs compétences respectives, puis que soient envisagés dans un second temps les modes de financement permettant d'assurer une mise en œuvre effective des politiques publiques qui leur incombent. **La fiscalité locale doit être adaptée aux compétences propres de chaque collectivité, et non l'inverse.**

Ce décalage dans le temps est potentiellement risqué, selon les élus locaux : **il fait peser une menace sur la pertinence de la répartition des compétences qui sera envisagée et sur la capacité des collectivités à assurer leur financement.**

A ce titre, certains expriment une réserve sur le parti pris de la spécialisation des compétences des départements et des régions et **les biais pouvant être induits par une décorrélation des réformes relatives aux compétences exercées par les collectivités et à leur financement et un manque de mise en cohérence de ces dernières.**

« *Sur la disparition de la compétence générale pour les départements et les régions, les compétences doivent être attribuées en fonction des ressources : si on supprime des compétences, par exemple, au conseil général sans en diminuer – à due concurrence – les ressources, on va se retrouver avec des départements qui sont regorgés de ressources sans avoir la possibilité de les utiliser. Il faut donc*

*préalablement ajuster les ressources et cela est très compliqué et ne peut se faire que dans la durée. »*³⁵

La complexité du chantier de réforme fiscale en cours n'est pas de nature à rassurer les élus locaux, qui expriment un **besoin d'information et un souhait d'être davantage écoutés et associés aux décisions prises**, ainsi qu'une meilleure lisibilité pour les citoyens du dispositif global proposé.

Les grandes lignes de la réforme proposée concernant la répartition des compétences

Malgré un mouvement continu de transferts de compétences de l'Etat aux collectivités locales, depuis 1982, on constate un empilement des textes sectoriels et une difficulté manifeste à constituer de véritables blocs de compétences. Il en résulte un manque de lisibilité de l'action publique, une trop grande complexité des politiques publiques, à travers des dispositifs de contractualisation, de cofinancement pouvant induire une dilution des responsabilités et, enfin, un risque de dispersion des ressources.

C'est pourquoi la réforme propose que **seules les communes puissent détenir à l'avenir une clause de compétence générale**. Contrairement à la situation prévalant actuellement, **les départements et les régions seraient désormais soumis au principe de spécialité** – les compétences exercées par ces derniers seraient limitativement énumérées par la loi, et au principe d'exclusivité – ces compétences seraient exclusives, ne pouvant pas être exercées par un autre niveau de collectivité. Afin de conserver une certaine souplesse et de permettre une prise en compte des enjeux des territoires, le projet de loi introduit toutefois des exceptions, prévoyant qu'une capacité d'initiative puisse leur être accordée dans des domaines non prévus par la loi, si l'intérêt local le justifie.

Par ailleurs, afin de clarifier la répartition des compétences, il est également proposé de **limiter les financements croisés entre les collectivités territoriales**, exception faite des projets dont l'envergure le justifie ou des projets répondant à des motifs de solidarité ou d'aménagement du territoire.

Quant à la **répartition des compétences** à proprement parler entre les différents échelons de collectivités locales, les textes actuellement proposés renvoient à une seconde loi qui interviendra dans un délai de 12 mois suivant la publication de la loi relative à la réforme des collectivités territoriales.

³⁵ Antoine Rufenacht, réunion du 19 novembre 2009 au Havre

Conclusion

Dans l'ensemble, les élus du MNEL sont favorables aux réformes et mesures en cours, touchant les collectivités. Ils témoignent d'une **forte mobilisation dans le cadre du Plan de relance**, la mesure relative au versement anticipé du FCTVA ayant recueilli une adhésion dépassant toute attente.

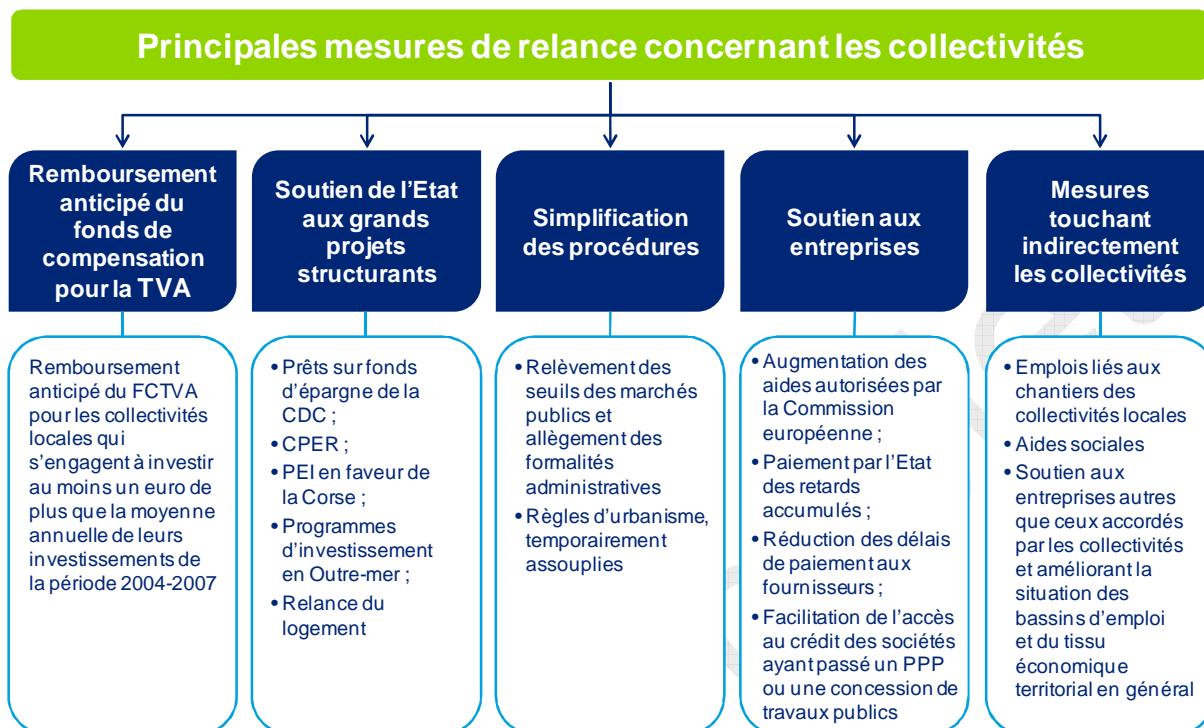
Dans le même esprit, le **projet de réforme des collectivités territoriales**, dans son caractère « global », rencontre un large consensus chez les élus : modalités d'accès aux mandats locaux, propositions concernant la rationalisation des structures territoriales, achèvement de la carte intercommunale, renforcement du poids des structures intercommunales et nécessaire clarification des compétences.

Certaines réserves subsistent cependant. Les élus regrettent notamment l'absence de dispositions concernant le statut des élus locaux. Ils s'interrogent également sur la répartition des compétences, les moyens des structures nouvellement créées – métropoles, pôles métropolitains, communes nouvelles – ainsi que sur leur articulation avec les collectivités existantes. Dans le même esprit, les élus souhaiteraient que soient apportés des éclaircissements sur le développement de l'intercommunalité.

Enfin, soulignons l'une des préoccupations majeures des élus, touchant à la fois à l'exécution du Plan de relance et à la réforme des structures territoriales : **la réforme de la fiscalité locale**. Les élus accueillent favorablement la disparition de la taxe professionnelle mais s'interrogent toujours sur les modalités de mise en œuvre de la nouvelle taxe. Ils craignent notamment une perte d'autonomie dans leurs marges de manœuvre financières, dans un contexte de raréfaction des ressources, et s'interrogent sur la pertinence d'avoir adopté la réforme fiscale avant la réforme des structures territoriales.

En ce sens, les élus locaux souhaitent être **davantage associés mais également informés et écoutés** et, à ce titre, ils saluent le rôle actif joué par le Sénat dans le débat sur la réforme des collectivités territoriales et l'enrichissement du projet de loi. Les élus attendent qu'une démarche participative généralisée soit mise en place dans les réformes ou mesures les concernant, aujourd'hui et à l'avenir. Si cette demande répond à un souci d'être mieux informés, au-delà, il s'agit, pour les élus, d'exercer les missions qui leurs sont confiées avec suffisamment de recul et de compréhension pour une mise en œuvre efficace, pertinente et performante de leurs actions.

Annexe



Le versement anticipé du fonds de compensation pour la TVA (FCTVA)

Le remboursement anticipé du fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) s'adresse aux collectivités locales qui s'engagent à investir au moins un euro de plus que la moyenne annuelle de leurs investissements de la période 2004-2007. Les collectivités s'étant engagées dans cette démarche ont bénéficié en 2009 de deux annuités du FCTVA au titre des exercices 2007 et 2008, ce qui leur permettra d'autofinancer 30% des investissements de 2009, et de bénéficier ensuite, de manière pérenne du remboursement de TVA, avec un an de décalage au lieu de deux.

Le soutien renforcé de l'Etat aux grands projets structurants

- 8 Mds € mobilisés sous forme de prêts sur fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations en faveur de grands projets (LGV, énergie renouvelables, projets universitaires, transports en commun en site propre) à destination des collectivités porteuses de projets ou des sociétés de projets de PPP
- Achèvement de l'exécution des contrats de Plan Etat / région 2000-2006
- Accélération des contrats de projets 2007-2013, à hauteur de 400 M€ sur l'année 2009, soit le quart d'une tranche annuelle de CPER. Il s'agira essentiellement de moyens supplémentaires sur les volets ferroviaires (150M€), dont 4 nouvelles lignes TGV, et universitaire (200M€). Les collectivités contribueront ainsi à la mise en œuvre des plans de modernisation. Ces investissements de l'Etat possèdent en outre la particularité de déclencher d'autres investissement notamment des collectivités locales, avec un effet de levier, généralement autour de 3.
- Plan exceptionnel d'investissements (PEI) en faveur de la Corse. L'Etat contribue au financement des travaux à hauteur de 70 %. Le CIACT a décidé que le Programme exceptionnel d'investissements (PEI) en Corse bénéficiera d'une enveloppe supplémentaire de crédits de

paiements de 20 M€ pour financer un ensemble d'opérations d'assainissement, d'adduction d'eau potable et de traitement des déchets engagées ou en cours d'engagement.)

- Programmes d'investissement en Outre-mer, notamment à travers le Fonds exceptionnel d'investissement et les contrats de projet qui sont abondés à hauteur de 135 millions pour l'Outre-mer
- L'Etat souhaite également que les collectivités facilitent la relance du logement.

Simplification des procédures pour accélérer les investissements

- Relèvement des seuils des marchés publics et allègement des formalités administratives
 - Relèvement du seuil des marchés de travaux français au niveau communautaire, soit de 206 000 € à 5,51 M€ (plus de liberté au pouvoir adjudicateur) et le relèvement de 4 000 à 20 000 € du seuil au dessous duquel aucune procédure formelle n'est obligatoire (une sensible amélioration pour les fournisseurs courants des collectivités locales)
 - Suppression du seuil de publicité à 90 000 €, propre au cadre des marchés publics
 - Allègement des formalités administratives, en ce qui concerne les obligations de publication nationales pour les marchés déjà soumis à des obligations européennes
- Règles d'urbanisme, temporairement assouplies
 - Prorogation d'un an des permis de construire
 - Possibilité, pour les communes qui le souhaitent de relever de 20% les coefficients de densité
 - Temps laissé aux communes pour manifester leur intérêt pour des terrains publics mis en vente mieux encadré

Soutien aux entreprises

- L'Etat a obtenu de la Commission européenne des dispositions qui peuvent permettre aux collectivités, et notamment aux régions, d'augmenter leurs aides.
- L'Etat réduit ses délais de paiement aux fournisseurs de 45 à 30 jours depuis avril 2008 (?). Le Gouvernement souhaite que les collectivités aillent dans le même sens.
- Paiement par l'Etat des retards accumulés pour près de 70M € de façon à améliorer la trésorerie de ses partenaires, opérateurs et entreprises.
- Facilitation de l'accès au crédit des sociétés ayant passé un CP public / privé ou une concession de travaux publics. L'Etat pourra ainsi accorder sa garantie aux emprunts contactés par les entreprises afin de faciliter le financement de grands projets, notamment d'infrastructures, dont la réalisation est jugée prioritaire dans la limite de 10 mds d'euros. Cette mesure concerne au premier chef les collectivités territoriales dans la mesure où 76% des projets de PPP émanent de ces dernières.

Mesures touchant indirectement les collectivités

- Emplois liés aux chantiers des collectivités locales
- Aides sociales
- Soutien aux entreprises autres que ceux accordés par les collectivités et améliorant la situation des bassins d'emploi et du tissu économique territorial en général