



MAIRES ET PRÉSIDENTS DE COMMUNAUTÉS FRANCE DE

Spécial 92^e Congrès



Retrouvez
tous les travaux du
92^e Congrès de l'AMF
dès décembre 2009 dans
Maires de France.
Pour vous abonner, rendez-
vous sur le stand de
l'AMF, hall 3

Judi 19 novembre 2009 ■ n° 3

DÉBATS Après les annonces faites la veille par le Premier ministre, notamment sur le volet intercommunal de la réforme, les élus ont demandé hier des éclaircissements sur certains dispositifs du projet de loi.

Réforme territoriale : des questions demeurent

L'auditorium était plein hier matin pour les débats consacrés à la réforme territoriale. La tribune aussi, pas moins de dix-huit intervenants s'y succédant pour avancer leurs critiques contre le projet de loi ou, au contraire, leurs arguments pour défendre le texte actuel. Co-animateurs des débats, Jacqueline Gourault et Christophe Sirugue, respectivement présidente et rapporteur de la commission intercommunalité de l'AMF, ont rappelé pour leur part les avancées obtenues par rapport au texte initial ainsi que les évolutions toujours réclamées par l'association : achèvement de la carte intercommunale au 31 décembre 2012, pas de

date butoir pour sa rationalisation ou encore l'accroissement du seuil à 700 000 habitants pour les métropoles. Au rang des avancées obtenues, le fait que le nombre et la répartition des élus communautaires ne soient plus systématiquement fixés par la loi : une information apportée la veille par le Premier ministre « *d'accord pour que les communes procèdent elles-mêmes à cette répartition, sous réserve d'unanimité* ». Deuxième avancée obtenue par l'AMF, la nécessaire majorité des 2/3 pour tout transfert de compétences aux EPCI. Le directeur général des collectivités locales, Éric Jalon, a rappelé pour sa part qu'il n'y aurait pas de seuil minimal de

Résultats du vote sur le rapport d'activité

Nombre d'inscrits :	10 514
Total des votants :	6 736
Taux de participation :	64,1 %
Votes blancs et nuls :	220
Suffrages exprimés :	6 516
Pour :	5 961, soit 91,48 %
Contre :	555, soit 8,52 %

population imposé aux communautés de communes. La création de communes nouvelles et de métropoles telle qu'envisagée par le projet de loi actuel suscite toujours de nombreuses interrogations, voire des oppositions de la part des maires, y compris de ceux des plus grandes agglomérations. « *Le texte ne correspond pas à ma vision des métropoles*, a ainsi déclaré Gérard Collob, président de l'association des communautés urbaines de France. *Elles vont avoir toutes les compétences. Nous ne le souhaitons pas* ». Expliquant que les grandes communautés voulaient essentiellement être compétentes en matière de planification urbaine et de transports collectifs, l'élu a plaidé pour la constitution de pôles métropolitains permettant la coopération entre plusieurs agglomérations. Les présidents de l'association des régions de France et de celle des départements de France, Alain Rousset et Claudy Lebreton ont ensuite redit leur opposition à la création de conseillers territoriaux communs aux deux assemblées. L'occasion pour

ALAIN MARLEIX

secrétaire d'État à l'Intérieur et aux Collectivités territoriales

« Cette réforme a un objectif ambitieux. Il s'agit d'offrir aux élus des collectivités locales modernisées pour faire face à l'avenir », a déclaré Alain Marleix avant de revenir en détails sur le contenu du projet de loi. Pour rassurer tout d'abord « *la commune et le maire qui conservent leurs compétences et leurs pouvoirs actuels* ». Rassurer les départements également qui « *conserveront leur rôle de solidarité avec les communes* ». Le secrétaire d'État

aux Collectivités territoriales a aussi indiqué que le gouvernement entendait continuer à dialoguer avec les associations d'élus dont « *nombre de remarques et propositions ont été prises en compte dans le projet* ». « *Nous prendrons le temps du débat* », a-t-il ajouté. Sans répondre toutefois aux questions formulées quelques minutes auparavant par Jacqueline Gourault, notamment sur la date d'achèvement de la carte intercommunale.

Alain Rousset d'indiquer : « *la confusion des genres vient du fait que l'Etat, faute de capacité financière, demande aux régions d'intervenir partout dans ses compétences* ».

Largement sollicités pour participer aux débats, les maires ont fait part de leurs interrogations sur la méthode employée pour la rationalisation de la carte intercommunale. Ils ont aussi exprimé leurs craintes sur le sort réservé aux territoires périphériques des futures grandes métropoles. Et exprimé leur satisfaction à propos de l'abaissement du seuil du scrutin de liste à 500 habitants. ■

GÉRARD LARCHER

président du Sénat

Après avoir rappelé qu'il revenait constitutionnellement au Sénat de se saisir en premier du projet de loi sur la réforme territoriale, Gérard Larcher a livré son discours de la méthode. « *Il y aura quatre lectures, deux au Sénat et deux à l'Assemblée nationale qui se dérouleront au premier semestre 2010. Il y aura ensuite un deuxième texte sur la clarification des compétences. Puis, il faudra ajuster les financements aux nouvelles compétences* », a-t-il développé. Avant de prévenir : « *Il y aura des clauses de revoyure fixées*

par le Sénat. » Gérard Larcher a aussi souligné que le texte sur lequel allaient débattre les sénateurs était « *celui qui sortait des travaux de la commission des lois du Sénat* ». Avant de déclarer : « *La commune est la cellule de base de la Nation et, pour moi, l'argument d'un trop grand nombre d'élus n'est pas un argument valable.* » Gérard Larcher a enfin incité les élus « *à lancer le travail sur l'évolution de l'intercommunalité dans leur département sans attendre que le préfet ne les y invite* ».

DÉBATS ET ATELIERS

Outre le débat sur la réforme territoriale, un débat très attendu a porté sur la réforme de la taxe professionnelle. Sept ateliers ont également mobilisé les congressistes : déchets, Europe, éducation, documents d'urbanisme, ingénierie, ressources humaines et catastrophes naturelles.

FINANCES ET FISCALITÉ

Importante et attendue, tant la réforme de la taxe professionnelle que l'évolution des dotations de l'État suscitent questions et incertitudes pour la plupart des élus. La séance consacrée aux questions financières a été particulièrement animée et instructive. Dans son propos liminaire, Jacques Péliard, président de l'AMF, a souligné les avancées obtenues concernant la réforme de la taxe professionnelle. Il est ac-

CHRISTINE LAGARDE

ministre de l'Économie

Renouer avec les créations d'emploi et permettre à la France de sortir « *gagnante* », telles sont, pour la ministre, les raisons de la suppression de la taxe professionnelle qui dissuade l'investissement industriel. Après avoir souligné l'engagement de l'État de maintenir les recettes des collectivités locales et de respecter le principe d'autonomie financière, elle a succinctement exposé les futures ressources, notamment la contribution économique locale. Reconnaisant que le projet du gouvernement avait été amélioré tant par les observations des associations d'élus que par les députés, elle s'engageait à poursuivre la concertation sur des questions telles que l'indexation des dotations complémentaires versées par l'État.

quis désormais que le bloc « *commune-intercommunalité* » sera bénéficiaire de la cotisation complémentaire en fonction de la valeur ajoutée, mais, devait-il préciser, « *il reste à positionner le curseur* », c'est-à-dire à fixer le niveau de la part qui leur sera reversée. Il a précisé que l'AMF avait défendu, au cours des rencontres avec les ministres et les parlementaires, la péréquation, la territorialisation de la taxe assise sur la valeur ajoutée et le maintien de l'actualisation de la compensation qui complètera les impôts de substitution. Pour sa part, Philippe Laurent, maire de Sceaux et président de la commission des finances de l'AMF, a ajouté que « *du point de vue de l'assiette nous sommes donc globalement revenus à la taxe professionnelle d'avant 1999. Avec une différence de taille : nous avons perdu une bonne partie de notre pouvoir de taux* ».

De son côté, Jean-Pierre Balligand, maire de Vervins et député, exposant les travaux de l'Assemblée nationale, a insisté sur la nécessité d'avoir des bases larges pour la cotisation en fonction de la valeur ajoutée afin d'assurer une bonne territorialisation. Jean Arthuis et Philippe Marini, présentant les travaux de la commission des finances du Sénat, ont annoncé que le dialogue sur le volet des collectivités territoriales de cette réforme se

ÉRIC WOERTH

ministre du Budget

Sans concession, le ministre a justifié l'abandon des règles d'indexation antérieures des dotations en fonction du PIB pour maîtriser l'évolution des dépenses publiques. Après avoir admis, comme l'ont demandé les élus, que le Fonds de compensation pour la TVA ne soit pas considéré comme une dotation, Éric Woerth a annoncé que l'évolution des dotations serait moindre que dans le passé. Selon le ministre, après l'examen par les députés des dispositions du projet de loi de finances pour 2010, la progression des crédits de la DGF sera de 0,9 % au lieu de 0,6 % comme le prévoyait le gouvernement. Concernant la réforme de la taxe professionnelle, il souhaitait que soit posée la question de la péréquation entre les collectivités.

poursuivrait au cours de l'année 2010 et que le dispositif serait finalisé dans la loi de finances pour 2011.

Concernant les dotations, Gilles Carrez, rapporteur du budget à l'Assemblée nationale, a exposé les options prises par les députés afin de renforcer les dotations de péréquation au sein de la dotation globale de fonctionnement. Les amendements adoptés en première lecture permettront une progression de 70 millions d'euros de la DSU et de 50 millions d'euros pour la DSR.

◉ DÉCHETS

Le président de l'atelier, Jean-Yves Menou, a salué le chemin parcouru lors des vingt dernières années. L'heure est à présent à la mise en place des moyens permettant d'atteindre l'un des objectifs du Grenelle : « réduire la production d'ordures ménagères et assimilées de 7 % par habitant pendant les cinq prochaines années. »

Patricia Blanc, du ministère de l'Écologie, a expliqué les grandes lignes de la réforme de la TGAP : elle augmentera progressivement, avec de nombreuses possibilités de modulation. Daniel Béguin, de l'Ademe, a rappelé que le produit de cette TGAP servira à financer les actions pour aider à la prévention, au recyclage et à la valorisation.

Plusieurs élus, dans la salle, ont fait part de leurs interrogations sur la manière dont allait pouvoir se mettre en place la tarification incitative, notamment dans l'habitat collectif.

La deuxième séquence de l'atelier a été consacrée au développement des filières. Vincent Regnouf, d'Éco-Emballages, a expliqué qu'il allait falloir augmenter de quelque 500 000 tonnes la quantité de déchets recyclés, ce qui supposera une participation de tous, « consommateurs, producteurs, collectivités et pouvoirs publics ». Philippe Rapeneau, président de la commission d'agrément emballages, a expliqué comment étaient débattus ces agréments, avec pour objectif de parvenir à un consensus le plus large possible.

Guillaume Duparay, d'Éco-Systèmes, a témoigné sur les résultats obtenus en matière de recyclage des D3E. Éco-systèmes cherche à développer des dynamiques d'écoconception et à simplifier les solutions de collecte en mettant en place un important dispositif de collecte chez les distributeurs. Michel Bourgain, président de la commission d'agrément sur les D3E, a expliqué les aspects financiers de la filière – rappelant que 15 millions d'euros reviennent aux collectivités locales par ce biais.

Autre filière en plein développement : Écofolio (filier papier), dont le responsable Collectivités Jérôme d'Assigny a rappelé le fonctionnement : depuis 2006, la responsabilité élargie du producteur (REP)

a été mise en place pour aider les collectivités à gérer le traitement du papier.

Le président du Cercle national du recyclage, Paul Deffontaine, a rappelé que la mise en place de la REP le satisfaisait, mais qu'il était « dans une logique d'appréhension ». Le CNR estime qu'il existe encore « trop de timidité et trop peu de moyens » pour concrétiser les objectifs du Grenelle.

◉ EUROPE

Avec la révision constitutionnelle en France donnant plus de pouvoir à l'Assemblée nationale et au Sénat, et l'entrée en vigueur au 1^{er} décembre du Traité de Lisbonne qui accroît les pouvoirs des Parlements nationaux, « on ne pourra plus dire : c'est la faute à l'Europe ! », s'est exclamé Hubert Haenel, sénateur du Haut-Rhin. Laurence de Richemont, chef de la représentation de la Commission européenne à Paris, a souligné que « les collectivités locales peuvent désormais faire évoluer le processus de décision ». Toutefois, Françoise Castex, députée européenne, a précisé que ce sont souvent les jugements de la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) qui permettent à la loi de s'ajuster à la situation de chaque pays. Une procédure qui se révèle une arme délicate à manier dans la mesure où les élus, mais aussi les entreprises, peuvent demander l'arbitrage de la CJCE par exemple pour entraver la concurrence. Roland Schäfer, premier vice-président de l'association allemande DSTGB (villes petites et moyennes), a, quant à lui, indiqué que les maires d'outre-Rhin souhaitent « l'activation du potentiel local à travers les fonds structurels ». « L'Europe révolutionne notre façon de fonctionner », a enfin martelé Pierre Lelouche, secrétaire d'État chargé des Affaires européennes, qui a aussi insisté sur la nécessité que les élus locaux comprennent et s'approprient les processus européens.

◉ ÉDUCATION

Centré sur la recherche d'un meilleur partage des responsabilités entre les maires et l'Éducation nationale sur les politiques éducatives, l'atelier a débouché sur de rares réponses, mais surtout démontré

cette exigence. Si l'ambiance était moins houleuse que lors du congrès de 2008, les récriminations restaient nombreuses. La multiplication des réformes depuis la rentrée scolaire 2008 et l'urgence dans laquelle les maires ont dû s'organiser pour les appliquer restent au cœur de l'actualité : problème de la responsabilité pénale s'agissant du service minimum d'accueil, poursuite du programme « école numérique rurale », effets de la semaine de quatre jours sur les élèves. Sur ce dernier point, il apparaît que certaines communes s'interrogent sur la possibilité de passer à neuf voire dix demi-journées, mieux adaptées aux rythmes de l'enfant.

Autant de constats qui appuient donc l'exigence d'un meilleur dialogue avec l'Éducation nationale, qui doit se traduire par une charte (ou convention), proposée par l'ancien ministre Xavier Darcos entre l'AMF et le ministère. « Nous y travaillons », a indiqué Jean-Louis Nembrini, délégué général à l'enseignement scolaire. Elle apparaît d'autant plus nécessaire pour faciliter l'articulation entre l'intervention des communes sur le champ des politiques éducatives péri et extra-scolaires et celle de l'Éducation nationale à travers l'accompagnement éducatif. S'agissant du programme de réussite éducative, l'Agence de cohésion sociale a confirmé sa poursuite, mais sans doute pas, après 2010, sur les mêmes modalités financières.

◉ DOCUMENTS D'URBANISME

Les lois Grenelle imposent aux documents d'urbanisme de favoriser une utilisation économe des espaces. Nouvel outil, la directive territoriale d'aménagement et de développement durable (DTADD) « est représentative de l'esprit dans lequel l'État veut inscrire l'urbanisme : beaucoup plus proche du projet que du règlement », a expliqué Thierry Lemoine, du ministère de l'Écologie. Son collègue Philippe Baffert l'a aussi martelé : « Il faut partir du projet et arrêter de faire de l'urbanisme avec de l'arithmétique. »

Baptiste Kugler, le directeur du Scot du Piémont des Vosges, a montré comment les Scot pouvaient concrètement remplir l'objectif de densification sans pour autant imposer des normes rigides. Et Cédric Le

Jeune, président du Club des Scot, a souligné que « le Grenelle entérine des pratiques qui se faisaient déjà. »

« Je ne crois pas indispensable que l'ensemble du territoire soit couvert par des Scot », a affirmé Pierre Ducout, président du groupe de travail urbanisme de l'AMF, Jean Proriol, maire de Beauzac (43), notant toutefois l'intérêt du nouveau Scot « grenellisé ». Deux présentations de PLU intercommunaux ont permis de juger de leurs avantages : celui d'une communauté de 5 000 habitants dans le Lot-et-Garonne, présenté par Alain Merly, et le PLU communautaire de l'agglomération d'Angers, par Jean-Luc Rotureau, adjoint au maire d'Angers, tous deux estimant que l'élaboration de ces PLU a incité les élus de toutes les communes à concevoir un projet commun.

INGÉNIERIE

En 2012, les communes devront se passer des services techniques déconcentrés de l'État, à de rares exceptions près. Cette évolution découle à la fois d'exigences européennes en matière de concurrence et du choix fait par l'État de recentrer son expertise sur des sujets plus pointus, a expliqué Christian Lévy en tant que représentant du MEEDDEM. « Les communes vont devoir faire autrement et nous sommes là pour trouver des réponses à cet état de fait », a souligné Jacques Blanc, sénateur-maire de la Canourgue. « Pour les grands projets, il n'y aura pas de problèmes car ils intéressent les bureaux d'études, en revanche les communes rurales vont connaître des difficultés pour monter de petits projets », a estimé Yves Krattinger, sénateur et représentant de l'Assemblée des départements de France. L'intercommunalité peut apporter un début de réponse en traitant certaines demandes et en groupant les commandes. Une autre piste est de créer des agences départementales spécialisées. Plusieurs départements se sont engagés dans cette voie, comme l'a révélée une enquête de l'AMF. Mais cette solution doit gagner une assise juridique car, comme le précise Michel Grégoire, maire de La Roche-sur-le-Buis, « la réforme territoriale risque de retirer au conseil général ses missions en matière de solidarités territoriales ». Côté secteur privé, l'échéance de 2012 est également impor-

tante « car les collectivités territoriales ont largement contribué à amortir la crise », a rappelé le représentant de la Fédération nationale des travaux publics. Or, sans ingénierie, il n'y a pas de projets. Mais si celle-ci est reconnue comme nécessaire par 95 % des élus - selon un sondage Ursif/Syntec ingénierie -, le principal obstacle à l'expertise reste son coût. Face aux inquiétudes des maires ruraux, il convient dans tous les cas de mieux les informer sur cet enjeu et de réaliser des guides et listes de prestataires pour les aider dans leurs choix.

RESSOURCES HUMAINES

L'atelier consacré aux ressources humaines avait cette année choisi d'aborder des sujets sensibles : la croissance des effectifs territoriaux et les travailleurs handicapés. Si les collectivités ont depuis 2005 effectué un effort significatif pour atteindre le taux d'emploi obligatoire de 6 % de travailleurs handicapés, il reste encore beaucoup à faire, a souligné le Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP), qui a indiqué qu'en 2009 les communes et leurs groupements ont versé 43 millions d'euros de pénalités pour non respect de ce taux. Pour aider les communes, le FIPHFP propose des mesures concrètes d'accompagnement, de la signature de conventions pluriannuelles au financement de travaux d'accessibilité de bâtiments et services. Autre séquence, autre tabou : comment maîtriser la croissance des effectifs territoriaux ? Si l'atelier a permis de montrer, chiffres à l'appui, que cette croissance était mesurée ces vingt dernières années, l'accélération des transferts de compétences et la réorganisation des services déconcentrés de l'État obligent à réinterroger les actuelles pratiques de gestion, sans pour autant suivre « la règle arithmétique » que l'État s'est lui-même fixé (non remplacement d'un fonctionnaire sur deux). Parmi les solutions unanimement partagées figurent notamment la simplification des conditions de mutualisation de services, la consultation des élus locaux pour toute nouvelle norme induisant des coûts salariaux (ex. taux d'encadrement dans les crèches) et la formation continue.

En fin d'atelier, la HALDE a présenté un bilan des pratiques de gestion non discriminatoires en cours dans les collectivités (en détail sur son site www.halde.fr).

CATASTROPHES NATURELLES

Après les témoignages de Pierre Martin, maire d'Hallencourt, et de Jean-Yves Montus, maire de Soustons, sur les catastrophes qui ont frappé leurs communes, une première séquence a permis d'évoquer les questions d'assurances. Si elles couvrent efficacement les biens des particuliers en cas de catastrophe, comme en a témoigné Philippe Eeckman, de Grou-pama, il n'en va pas de même des biens communaux. Christian Ottavioli, de SMACL Assurances, a souligné que sur ce point, une réflexion devait s'engager. Le point a été fait sur le rôle du maire en cas de catastrophe. M. Dederen, de la Sécurité civile, a décrit le fonctionnement des cellules de crise des préfectures, tandis que Patrick Dubois, d'ERDF, a montré la capacité de réaction de son entreprise lors de crises majeures. Il est ressorti que l'un des problèmes essentiels peut être celui des moyens de communication entre les différents services.

Il faut donc se préparer à ces situations. Nicolas Bauduceau, du Centre européen de prévention du risque d'inondation, a montré l'importance des plans communaux de sauvegarde, qui doivent être réalisés et testés. Jean Launay et Alain Milon ont décrit la manière dont ils ont créé leurs PCS, en essayant de mutualiser les moyens avec les communes alentour. Paul Girod a présenté quelques conclusions de son audit sur la gestion des situations de crise, en rappelant qu'aucune commune n'est entièrement à l'abri d'une catastrophe majeure. ■

N° SPÉCIAL 92^e CONGRÈS DE LA LETTRE DES MAIRES DE FRANCE

41, quai d'Orsay, 75343 Paris cedex 07
Tél. 01 44 18 14 14. Fax 01 44 18 14 16.

Directeur de la publication : Nicolas Basselier -
Rédacteur en chef : Antoine Blouet - Éditeur : Carine Collard - Rédaction : Maires de France et départements AMF - Mise en page : Maires de France.