

MAIRES

ET PRÉSIDENTS DE COMMUNAUTÉS

FRANCE

DE

Spécial

87^e Congrès



Mardi 16 novembre 2004 ■ n°1

Journée Outre-mer du 15 novembre *Quelque 800 élus ont traité de l'évolution des ressources financières des communes et communautés, du tourisme dans le cadre du développement durable, de l'aménagement du territoire et, en particulier, des outils de maîtrise foncière.*

Finances et développement : la volonté de réussir

Comme l'a précisé en introduction Daniel Hoeffel, président de l'AMF, après la pérennisation de l'octroi de mer inscrite dans la loi du 2 juillet 2004, le premier débat de la journée « Outre-mer » devait être consacré aux réponses apportées par les réformes en cours de la taxe professionnelle et des dotations de l'État aux problèmes financiers des communes et des communautés d'Outre-mer.

Le premier intervenant, Jean-Louis Lagourgue, président de l'Association des maires de La Réunion, a exposé la délicate question des personnels non titulaires des communes dont le règlement constitue un des problèmes financiers majeurs des prochaines années. Selon Serge Larcher, président de l'Association des maires de La Martinique, le coût de la titularisation massive des agents communaux totalisant plus de quinze ans d'ancienneté et embauchés pour répondre aux besoins a été chiffré à plus de 40 millions d'euros par la tré-

soiserie générale et l'évolution de la dotation globale de fonctionnement ne permettra pas de faire face à l'explosion des budgets locaux qui en découlera. Les divers intervenants ont plaidé pour la prise en compte de critères spécifiques à l'Outre-mer pour le calcul des dotations d'État - tels que les aléas climatiques, l'évolution démographique - ainsi que pour un rattrapage au profit des communes confrontées à de lourdes dépenses en matière d'assainissement, de réseaux et qui empruntent à des taux plus élevés qu'en métropole.

L'évolution des charges transférées au dé- →

DANIEL HOFFEL,
président de l'AMF

"Plusieurs textes nouveaux ont été votés en 2004, portant sur l'autonomie financière et sur les libertés et les responsabilités locales. À cet égard, cette journée et la suite du Congrès doivent nous permettre d'exprimer une vision claire sur trois éléments fondamentaux dont dépend la réussite de la décentralisation : transferts de compétences, transferts de moyens financiers et gestion de la fonction publique territoriale," a déclaré Daniel Hoeffel, en ouverture des travaux. Avec en point de mire, pour le président de l'AMF, une vigilance accrue des élus pour éviter que "transferts de compétences nouvelles ne riment avec réduction des moyens financiers." Enfin, a-t-il conclu, "les communes doivent bénéficier de ressources diversifiées qui ne soient pas seulement issues des impôts sur les ménages."



Éditorial

87^e Congrès : forte mobilisation des élus

Le 87^e Congrès qu'introduit ce premier numéro spécial de la Lettre de Maires de France a ouvert ses portes à un nombre record de participants. Ce succès témoigne de votre fidélité et traduit votre attachement à ce rendez-vous placé sous le double signe de l'échange et de l'information. Soyez-en remerciés !

Cette forte mobilisation ne peut que profiter aux débats qui ponctueront ces trois journées et dont certains reflètent les préoccupations des maires et des présidents de communautés formulées au cours des mois précédents.

Je remercie aussi les présidents et responsables des associations départementales dont l'action menée conjointement avec l'AMF et l'implication dans la préparation de ces journées facilitent le succès du congrès.

Je souhaite enfin rendre hommage à l'ensemble des collaborateurs de l'AMF, à leur compétence et à leur savoir-faire. Ils ont su se mobiliser pour la réussite de cette rencontre qui doit rappeler la place et le rôle essentiels que les communes et les maires doivent tenir dans le cadre des réformes engagées.

Bon congrès à toutes et à tous !

Daniel Hoeffel, président de l'AMF

Programme du mardi 16 novembre

9h30-11h30 **Auditorium** • Débat Communes rurales • 11h30 Intervention de M. Boorlo, ministre de l'Emploi et de la cohésion sociale
14h30-16h30 **Auditorium** • Assemblée générale : présentation du rapport financier et du rapport d'activité • Interventions des candidats à la présidence de l'AMF
16h30-18h00 • Séance solennelle d'ouverture

BERTRAND DELANOË,

maire de Paris

C'est en évoquant deux points communs entre maires de métropole et maires d'Outre-mer que Bertrand Delanoë a ouvert cette journée. Des points communs, d'abord en tant que "représentants du suffrage universel dont il faut veiller au respect scrupuleux et sans aucune exclusion", ensuite en tant que "serviteurs des populations selon des principes de proximité et d'identité locales". D'ailleurs, en matière d'identité, le maire de Paris a rappelé que la capitale est particulièrement marquée par l'influence ultramarine, qu'elle provienne des habitants ou du personnel municipal respectivement très nombreux à être originaires d'Outre-mer. Une interpénétration source de richesse qu'il a souhaité engager avec les maires présents sur la base de liens avec leurs territoires afin d'"agir ensemble et échanger les expériences", notamment sur la question sociale, "pour inventer de nouvelles pratiques en termes de solidarité."

→ partement et à la région dans le domaine social et l'éducation constitue le second élément d'inquiétude des élus ultramarins, ces charges nouvelles risquant de peser sur les budgets de ces collectivités qui pourraient alors réduire leurs aides aux communes.

S'agissant de l'octroi de mer, les élus souhaitent que sa reconduction soit pérenne et considèrent qu'il ne faut pas attendre dix ans pour intervenir auprès de Bruxelles afin de garantir cette recette. Certains se sont interrogés quant aux conséquences pour les petites communes du recentrage, au bénéfice des communes « chef lieu », du Fonds régional de développement économique (FRDE).

Jean-Marc Giraud, membre du cabinet de Brigitte Girardin, s'est attaché à exposer les modalités de la réforme de la dotation globale de fonctionnement et de la progression substantielle que devrait connaître la part allouée aux communes d'Outre-mer. Selon lui, les attributions individuelles enregistreront des hausses de 6 % en moyenne (dotations forfaitaire et d'aménagement). Cette réforme répond aux objectifs fixés par l'article 47 de la loi de programmation. Jean-Marc Giraud a aussi indiqué que les services du ministère étudient la possibilité d'attribuer une quote-part de la dotation selon des critères prenant en compte « l'ultra-périphéricité ».

Tourisme. « Comment concilier le développement du tourisme, créateur d'emplois, avec la nécessaire préservation du patrimoine naturel ? » Tel a été le thème de la première séance de l'après-midi. Indiscutablement, pour l'ensemble des intervenants, le tourisme est victime d'un malaise planétaire. Un malaise dû aux retombées du 11 septembre 2001 mais aussi à des choix datant des années 1960 et au-

jourd'hui en bout de course : le cas de l'Espagne et les dégâts environnementaux constatés aux Baléares et aux Canaries sont éloquents à cet égard.

Aujourd'hui, et cela vaut tout particulièrement pour l'Outre-mer, la solution passe par un tourisme reposant sur le développement durable et solidaire, c'est-à-dire un développement qui répond aux besoins des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à assurer les leurs. Cela signifie - plus particulièrement sous l'impulsion des élus et des acteurs économiques - que plusieurs paramètres doivent être pris en considération. En premier lieu, un changement des mentalités mais aussi une réelle protection de l'environnement, une volonté de progrès social et de respect de leur culture pour les populations locales. Ce qui peut tout à fait s'intégrer dans la démarche des Agendas 21 locaux.

Outre ces différents points, le ministre délégué au Tourisme, Léon Bertrand, a rappelé qu'il fallait en terminer avec le dilemme majeur : « D'un côté, l'activité dégrade le patrimoine, de l'autre elle génère des recettes pour l'entretenir. » Et de proposer aux élus - « les meilleurs ambassadeurs de leurs territoires » - de se tourner vers l'écotourisme. Le tout avec un soutien de l'État sur la base d'un certain nombre de projets comme la préparation d'un guide d'aide à la prise en compte du développement durable dans les entreprises touristiques, la création d'un label de gestion durable des grands sites, en partenariat avec le ministère de l'Écologie, mais aussi le lancement d'une réflexion sur la contribution du tourisme à la gestion des espaces naturels.

Les outils de l'aménagement du territoire. En matière d'aménagement du territoire, les élus ont mis en avant la

nécessité d'une approche globale, partenariale et s'inscrivant dans un développement durable. Au-delà du nombre d'outils d'aménagement du territoire et de leur complexité, « seule la mise en place d'une politique foncière permettra de répondre à des besoins importants en logements, à leur localisation telle qu'elle est souhaitée par les collectivités locales et à une maîtrise des coûts », a souligné Stéphane Fouassin, maire de Salazie (La Réunion). Dans ce département d'Outre-mer, les élus ont créé un établissement public foncier qui est en passe d'acquiescer, pour près de 4 millions d'euros, des terrains répartis sur quinze communes. « Nous travaillons sur plusieurs sources de financement », a poursuivi l' élu, avant de développer les actions foncières à une toute autre échelle pour fournir aux communes l'outil nécessaire à leur politique d'aménagement. Pour articuler la requalification des centres-villes et des centres-bourgs de même que la construction de logements et le développement d'un tourisme raisonné, « les moyens financiers existent », a rappelé Loïc Charbonnier, conseiller technique au cabinet de Brigitte Girardin.

Dans la perspective d'une gestion intégrée des zones côtières, Christophe Lafeux, représentant la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), a souligné le renforcement des moyens du Conservatoire du littoral pour ses actions en Outre-mer en partenariat avec les collectivités locales dans le cadre de conventions de gestion. Les outils juridiques et financiers sont donc à la disposition des élus. Il convient qu'ils les connaissent mieux et s'en emparent pour défendre les intérêts de leurs territoires.

Enfin, pour poursuivre le désenclavement numérique, la DATAR entend s'impliquer fortement en Outre-mer, a souligné Christophe Lafeux. Un câble sous-marin reliera Porto-Rico à la Guadeloupe puis à La Martinique « pour une desserte haut débit plus satisfaisante des Antilles » tandis que des plates-formes d'échanges de données seront installées et que la téléphonie mobile sera développée en Guyane.

Reste que les élus doivent aider la population à s'approprier les usages des technologies de l'information et de la communication. ■

Fiscalité locale

Deux élus européens participeront mercredi au débat sur la taxe professionnelle. Éclairage, en préambule, sur la situation dans leurs pays respectifs.

L'impôt économique en Allemagne, les ressources locales en Italie

● **Wolfgang Schuster,** *maire de Stuttgart*

La taxe professionnelle a été réformée il y a quelques années en Allemagne. Quel a été l'esprit de cette réforme ?

Les modifications du régime de la taxe professionnelle, que le législateur fédéral a engagées au cours des vingt dernières années, ont été adoptées en réponse à une forte demande des entreprises allemandes. Celles-ci supportent en effet des charges fiscales - et également sociales - très élevées au regard de la concurrence mondiale. En réalité celles qui opèrent au niveau multinational ont la possibilité de réduire légalement leurs impôts. Quoi qu'il en soit, les réformes ont visé, par le biais d'exonérations et d'aménagement des bases, à faire en sorte que seulement 20 % des entreprises soient assujetties à la taxe professionnelle. Néanmoins, c'est une suppression de cet impôt que les entreprises demandent.

Quelle est la réaction des élus locaux ?

La suppression de ces recettes est tout simplement impensable car presque tous les budgets des villes et des communes ne sont déjà plus équilibrés actuellement. Il faut savoir que la taxe professionnelle, qui correspond en moyenne à 19 % des revenus des communes, peut constituer pour les villes économiquement puissantes comme Stuttgart, Munich, Francfort, Dusseldorf... la plus importante source de revenu, soit environ 30 %. Toute suppression de la taxe professionnelle devra offrir une solution alternative qui assure aux communes des rentrées fiscales de 18,5 milliards d'euros nets environ.

Que proposez-vous par conséquent ?

Nous tenons à maintenir pour nos villes un impôt communal dépendant de l'économie. Notre objectif est de réformer la taxe professionnelle en la plaçant sur une base plus large, c'est-à-dire en intégrant des composantes indépendantes des bénéfices (licences, franchises, taxes de leasing, locations) et en assujettissant les professions libérales qui actuellement ne le sont pas (par exemple, de grandes études d'avocat lorsqu'elles sont organisées en sociétés privées de personnes et non en l'équivalent de vos SARL françaises, ou encore des cabinets médicaux...).

Nous voulons faire de la taxe professionnelle un instrument équitable, transparent et calculable pour les communes - actuellement le calcul en est très compliqué -, à savoir une taxe concernant un plus grand nombre de contribuables qui cependant paieraient moins dans l'ensemble.

● **Salvatore Cherchi,** *maire de Carbonia*

Quelle est la taxe principale dans les budgets des communes italiennes ? Est-ce un impôt économique ?

Non. La source principale des ressources communales est constituée par l'ICI (impôt communal immobilier). Cette taxe est payée par les propriétaires et les locataires des immeubles et des terrains non bâtis. Les autres sources proviennent des contributions des citoyens pour la gestion des services importants tels que les déchets, l'eau ou encore l'énergie.

En moyenne, en Italie, environ 70 % des budgets des communes sont directement alimentés par les citoyens. Les 30 % restants correspondent à des transferts de l'État dont le montant est fixé à travers la loi financière annuelle. En ce moment, on est à la phase de négociation entre le gouvernement, le Parlement et les institutions destinataires. Et, cela va sans dire, c'est la bagarre !

En Italie on parle actuellement de fédéralisme fiscal. De quoi s'agit-il ?

Dans le cadre de la récente réforme de la Constitution italienne, centrée sur la dévolution, une profonde réforme fiscale était prévue. Le but de cette réforme aurait été d'attribuer aux régions les ressources selon leur capacité d'imposition fiscale avec un rééquilibrage par le biais de critères d'équité et de solidarité. Dans ce cadre, il était prévu d'attribuer aux communes une participation rapportée à l'imposition fiscale régionale. Il était prévu aussi de leur donner plus d'autonomie financière. Malheureusement cette réforme est bien loin d'être mise en route.

Qu'entend-on par dévolution ?

La dévolution, c'est un processus de décentralisation des pouvoirs publics étatiques en faveur des régions et des autres entités locales telles que les provinces et les communes. Ce processus a commencé en 1996 avec deux lois importantes qui ont engendré des réformes profondes jusqu'à rendre nécessaire une réforme constitutionnelle en 2001. Celle-ci a établi les nouveaux pouvoirs de l'État et les nouvelles fonctions des régions, des villes métropolitaines, de la province et des communes, toutes institutions dont cette même loi reconnaît la position de parité juridique avec l'État. Depuis quelque temps, une nouvelle réforme constitutionnelle est en discussion au Parlement, qui accentuerait le fédéralisme en Italie, mais le débat est encore très vif.

Cohésion sociale

Les contrats d'avenir

Selon le ministre Jean-Louis Borloo, le plan de cohésion sociale ne réussira pas sans l'engagement des élus. Ceux-ci ont cependant des choses à dire sur les dispositifs proposés tels les contrats d'avenir.

● **Philippe Maitreau**, adjoint au maire de Mulhouse (Haut-Rhin)

Comment appréhendez-vous la mise en œuvre du contrat d'avenir par les communes ?

Ce contrat d'avenir est un outil qui peut être utile en termes d'insertion et d'emploi. Sa philosophie est intéressante mais sa mise en pratique soulève encore nombre de questions quant au financement, au pilotage et aux conventions liées à sa mise en œuvre. Si on fait le calcul, pour un contrat d'avenir de 26 heures par semaine, cela revient à 891,21 euros, or l'indemnité de base pour un RMI est de 417 euros. Restent donc 474 euros à la charge de l'employeur.

Il y a certes une prise en charge de l'État, mais dégressive sur les trois années du contrat (75 %, 50 %, 25 %). On constate par ailleurs que le principal financeur sera le conseil général. Sur la base de cet argument, les départements ont fait valoir leur rôle de leader. C'est une revendication cohérente. Le Sénat l'a prise en compte en confirmant le pilotage des contrats d'avenir par les communes ou leurs EPCI mais en l'ouvrant aussi aux départements, ce qui peut compliquer plus encore les relations entre communes et département... La réussite de ces contrats pose également la question de la formation des bénéficiaires, ce qui supposera de passer convention avec les conseils régionaux. S'ajoute le nécessaire accompagnement de ces personnes en difficulté, c'est une dimension essentielle mais très complexe. Qui va le financer ? Quelle collectivité va piloter tout ça ?

Que pensez-vous des maisons de l'emploi ?

Je perçois une ambiguïté dans le concept. Est-ce qu'il s'agit d'un guichet unique de type administratif ou d'une démarche de stratégie pour l'emploi sur un territoire donné ? J'espère que la seconde version prévaudra car l'intérêt est de bâtir une stratégie communautaire de bassin d'emploi, partagée par les différents acteurs que sont les industriels, chefs d'entreprise, l'ANPE, les associations, les élus, etc. Cette stratégie devrait, selon

moi, avoir trois volets. Un volet curatif, pour favoriser l'emploi des personnes qui en sont le plus éloignées, un volet "anticipation des mutations économiques" et enfin un volet "emplois en émergence". Cette stratégie doit ensuite pouvoir être déclinée et mise en œuvre en de multiples lieux.

Je suis ennuyé que le projet de loi indique que ces maisons pourront être créées sous forme de GIP (1).

S'il est vrai que l'emploi est une compétence de l'État, je n'ai pas envie que l'État impose ses orientations, or dans le cadre d'un GIP il a un poids important. Il existe des structures, comme les PLIE (2), qui pourraient devenir le comité de pilotage d'une maison de l'emploi. Il suffirait d'étoffer leur conseil d'administration.

(1) groupement d'intérêt collectif

(2) plan local pour l'insertion et l'emploi

● **Michel Caumartin**, maire de Beaulieu-sur-Loire (Loiret)

Le témoignage de Michel Caumartin, maire de Beaulieu-sur-Loire (Loiret), illustre à la fois les difficultés et la volonté à agir sur l'insertion professionnelle, créer un service de proximité et " miser " sur les emplois aidés en milieu rural...

Le maire de cette commune de 1800 habitants a créé un "point emploi", développé grâce à des emplois-jeunes. Mais au terme de ces contrats, le point emploi a dû fermer ses portes, l'ANPE n'ayant pas fait suite à la demande du maire de mettre à disposition un agent. Refusant que ce service ferme définitivement, ce qui aurait réduit à néant tout le travail effectué en direction des employeurs pour recenser leurs besoins locaux et "mettre en relation offres et demandes", redoutant par ailleurs que ce service ne soit purement et simplement remplacé par une borne informatique, le maire a continué "à se bagarrer" pour trouver une autre solution. Il espère aboutir dans les prochaines semaines grâce à un partenariat renoué avec l'ANPE et deux communes voisines... L'enjeu est d'autant plus d'important qu'un organisme de formation s'est depuis peu domicilié à Beaulieu. Cet organisme négocie avec l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)

l'ouverture d'une antenne au point emploi. Cela permettrait d'offrir un service hautement bienvenu dans ce secteur dépourvu d'organismes de formation alors que la population active souffre d'une faible qualification et que les entreprises peinent à recruter du personnel... Michel Caumartin a vaguement entendu parler d'une maison de l'emploi à Orléans. Il juge intéressante l'idée d'être associé à ce projet mais met en exergue un problème majeur : "Il faut près de sept heures pour aller et revenir d'Orléans par les moyens de transport collectif, autrement dit ce n'est pas à la portée des personnes en recherche d'emploi qui n'ont pas par ailleurs de moyens de locomotion ou les ressources suffisantes pour faire ces allers-retours", précise-t-il. C'est d'ailleurs la raison qui l'avait motivé à créer ce point emploi sur sa commune, soucieux de trouver une réponse cohérente, pérenne et de proximité plutôt que de continuer à "dépanner" en faisant lui-même "le taxi" ...

Programme du mercredi 17 novembre

- **8h00-14h30** Vote sur le rapport d'activité et l'élection du président de l'AMF, du bureau et du comité directeur ● **9h30** Intervention du président du Sénat ● **9h30-12h30** Débats simultanés : **Auditorium**. Taxe professionnelle ● **Salle 42**. École ● **Salle Europe**. La lutte contre l'effet de serre
- **10h00-12h00** ● **Salle 41**. Marchés publics ● **14h30-17h30** Débats simultanés ● **Auditorium**. Intercommunalité ● **Salle 42**. Environnement
- **Salle 41**. Administration électronique ● **Salon**. Télévisions locales ● **Salle Europe**. Tourisme
- **16h30-19h00** Vote : 2e tour éventuel pour l'élection du président de l'AMF

N° SPÉCIAL 87^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 : François LEONELLI - Directeur adjoint de la publication : Gérard MASSON - Rédactrice en chef : Marie-Thérèse POITEVIN - Éditeur : Carine COLLARD - Rédaction : Maires de France et départements AMF - Mise en page : Maires de France.