

**Intervention de M. Alain MARLEIX,  
Secrétaire d'Etat à l'intérieur  
et aux collectivités territoriales**

***Comité Directeur de l'Association des Maires de France***

**Maison de la Chimie**

**Jeudi 28 octobre 2010**

*- Seul le prononcé fait foi -*

**Monsieur le Président [Cher Jacques PELISSARD],**

**Mesdames et Messieurs les maires, membres du bureau ou du comité directeur de l'AMF,**

Je souhaite tout d'abord vous remercier de l'occasion que vous m'offrez de m'exprimer, ce matin, devant votre comité directeur à quelques jours de l'examen par la commission mixte paritaire du projet de loi de réforme des collectivités territoriales.

Je sais que cette réforme essentielle pour nos institutions locales a pu soulever des interrogations parmi vous en ce qui concerne notamment le devenir des communes et leur capacité d'action et je suis là aujourd'hui pour y répondre.

Je tiens en liminaire à vous rappeler que la réforme conforte la commune au cœur de nos institutions locales. Elle est et demeurera la cellule de base de notre organisation territoriale car elle constitue l'échelon de base de notre démocratie locale et j'y suis personnellement très attaché, ayant exercé de nombreuses années un mandat municipal.

Fort de ce postulat, le projet de loi portant réforme des collectivités territoriales a proposé, d'une part, de renforcer le couple commune-intercommunalité et, d'autre part, de clarifier la répartition des compétences et les cofinancements des collectivités locales.

**I. La commune doit inscrire son action dans un cadre intercommunal rénové et démocratisé pour favoriser la mutualisation des moyens et développer une péréquation territoriale**

Les communes et l'intercommunalité constituent désormais, grâce à un long apprentissage de travail en commun, un « couple » complémentaire et indispensable pour répondre aux attentes de nos concitoyens. Le Gouvernement a donc estimé qu'il était désormais temps de franchir deux étapes supplémentaires :

- la couverture intégrale du territoire en structures intercommunales,
- la démocratisation de l'intercommunalité.

**1-1 Tout d'abord, la couverture intégrale du territoire en intercommunalité.**

L'intercommunalité couvre au 1er janvier 2010, 95 % des communes et 89 % de la population. Il était donc devenu nécessaire d'assurer une couverture intégrale du territoire pour que tous puissent bénéficier des avantages apportés par l'intercommunalité. La commune de demain ne pourra par ailleurs exister sans une intercommunalité forte. Les deux sont indissociables.

Mais l'achèvement de la couverture intercommunale ne va pas s'opérer d'autorité, elle va être le fruit d'une large concertation menée par le préfet qui va se dérouler en deux temps.

Tout d'abord durant l'année 2011, un schéma départemental de coopération intercommunale, fixant les objectifs en termes de couverture et de rationalisation des périmètres des intercommunalités, va être élaboré par le préfet. Ce document sera soumis à la concertation des élus communaux et à l'avis de la commission départementale de la coopération intercommunale qui aura la possibilité d'amender le projet du préfet.

J'attire votre attention sur ce point, le Gouvernement a souhaité que cette commission composée exclusivement d'élus locaux puisse si elle le souhaite amender le document élaboré par le préfet. Il s'agit par cette procédure d'instituer une véritable « co-production » du schéma départemental de coopération intercommunale.

Nous ne sommes donc pas en présence d'une procédure qui donnerait les pleins pouvoirs au préfet, comme cela a été parfois dit.

Ensuite durant les années 2012 et 2013, le préfet mettra en œuvre les orientations du schéma départemental de coopération intercommunale. Le préfet demeure en effet, de par son positionnement, le plus à même de concilier les différents intérêts locaux qui peuvent parfois être contradictoires, pour atteindre les objectifs fixés par le schéma départemental de coopération intercommunale et de jouer un rôle utile de médiation.

- ♦ Je souhaiterais à cette occasion rappeler que le Gouvernement a bien entendu la demande formulée par le président PELISSARD, d'avancer la date finale d'achèvement de l'intercommunalité initialement prévu le 31 décembre 2013. C'est la raison pour laquelle nous avons déplacé la date butoir d'achèvement au 30 juin 2013 permettant ainsi de répondre à votre légitime demande, tout en conservant pour les préfets le temps nécessaire à la concertation avec les élus à laquelle vous êtes également très attachés.

- ♦ C'est durant cette période de 2012 à juin 2013, que de nouveaux établissements publics de coopération intercommunale seront créés ou modifiés conformément aux orientations définies dans le schéma départemental de coopération intercommunale. Mais dans tous les cas, les communes membres ainsi que les intercommunalités concernées seront à nouveau consultées pour accord. Le Gouvernement souhaite ainsi privilégier « l'intercommunalité d'adhésion » à « l'intercommunalité forcée ».

En tout état de cause, la commission départementale de la coopération intercommunale pourra à chacune des ces étapes amender toutes les propositions du préfet y compris celles formulées, en fin de procédure face à un éventuel désaccord, dans le cadre de son pouvoir de « passer outre ».

## **1-2 Ensuite, la démocratisation de l'intercommunalité :**

♦ L'importance prise par l'intercommunalité qui représente plus de 16 % des dépenses locales, légitime aujourd'hui le fait que les délégués communautaires soient élus au suffrage universel direct. Pour ce faire, le Gouvernement a décidé de recourir au système de « fléchage » lors des élections municipales. Il s'agit ainsi de conforter la légitimité de l'action des intercommunalités mais sans pour autant créer une légitimité concurrente aux communes, ce qui aurait été le cas si le principe d'une élection autonome avait été retenu comme certains d'ailleurs l'avait proposé.

Ainsi, lors des élections municipales de 2014, nos concitoyens éliront simultanément leurs conseillers municipaux et communautaires. Cette mesure conforte bien la commune comme l'échelon de base de la démocratie locale.

Elle présente également l'avantage d'améliorer, au sein des conseils communautaires, la parité, tout comme l'abaissement du seuil du scrutin de liste dans les communes qui est prévu dans le projet de loi électoral de la réforme qui sera discuté ultérieurement par le Parlement.

♦ Le projet de texte fixe également les modalités de répartition des sièges de ces délégués communautaires. Comme votre association l'a souhaité, c'est le principe de l'accord local qui définira la répartition des sièges de délégués dans les communautés de communes et d'agglomérations.

Toutefois pour assurer une répartition équitable des sièges entre toutes les communes membres, cet accord devra respecter trois principes simples :

- un siège minimum par commune,
- aucune commune ne disposera de plus de la moitié des sièges,
- une répartition « tenant compte » du poids démographique des communes.

### **1-3 Enfin, je souhaiterais également évoquer les nouveaux outils de regroupements volontaires des communes : la métropole et les communes nouvelles**

♦ La métropole vise à doter les grandes agglomérations, sur la base du volontariat, d'un statut mieux adapté et plus intégré. Ces établissements publics de plus de 500 000 habitants pourront bénéficier de transferts de compétences émanant du département (comme par exemple le transport scolaire) ou de la région (comme par exemple la gestion de lycées). L'Etat pourra également leur confier des grands équipements et infrastructures tels que les ports.

Les communes membres d'une métropole conserveront les mêmes compétences que celles qu'elles exercent aujourd'hui au sein d'une communauté urbaine. Par ailleurs, et à la demande de votre association, le Parlement a souhaité que le transfert de la fiscalité locale ou de dotations de l'Etat à la métropole ne puisse s'opérer qu'avec l'accord de toutes les communes membres.

La métropole n'est pas une collectivité territoriale nouvelle. Elle ne sera pas créée autoritairement. Elle répond à une demande maintes fois exprimée : donner à nos grands pôles régionaux une lisibilité internationale et des outils. Il ne faut donc pas « la diaboliser ».

♦ Le projet de loi prévoit également la création de pôles métropolitains destinés à regrouper des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre souhaitant mener des actions communes sur un large périmètre afin d'améliorer la compétitivité et l'attractivité des territoires. Ils devront constituer un ensemble, non contigus, de plus de 300 000 habitants. C'est un outil complémentaire des métropoles qui permettra aux établissements publics de coopération intercommunale intéressés de se regrouper autour de quelques thématiques structurantes et il y en a quelques uns.

♦ En ce qui concerne les communes nouvelles. Elles constituent un nouveau mécanisme de fusion de communes destiné à remplacer le dispositif actuel de la loi dit « MARCELLIN » qui est arrivé « à bout de souffle ». Il ne s'agit absolument pas d'imposer la fusion des communes mais de simplement offrir aux communes, notamment membres d'un intercommunalité et qui ont donc développé un fonctionnement plus intégré, un outil plus souple pour permettre la constitution de communes nouvelles.

Votre association, et notamment son président Jacques PELISSARD, a été particulièrement attentive tout au long des lectures devant les deux chambres afin de compléter, d'enrichir ce dispositif de garanties que vous jugiez nécessaires pour fusionner des communes. La rédaction de ce nouveau mécanisme est donc le fruit d'un dialogue constructif entre vos représentants, les commissions des deux chambres et le Gouvernement.

En l'état actuel du texte, l'accord des communes est privilégié pour initier la procédure. A défaut d'accord unanime des conseils municipaux, la création de la commune nouvelle ne pourra se réaliser qu'après consultation des électeurs. Dans ce cas, le projet de fusion devra recueillir l'accord de la majorité absolue des suffrages exprimés.

Je sais, Monsieur le président PELISSARD, que vous êtes très attaché à ce que la création d'une commune nouvelle ne puisse résulter que de l'accord unanime des communes. Le Gouvernement se rangera sans problème à cette position dès lors que la commission mixte paritaire retiendra ce principe.

Par ailleurs, afin d'éviter toute tentative « d'OPA » sur une commune, une garantie supplémentaire a été apportée au profit des communes non membres d'une intercommunalité. Ainsi, malgré l'accord des populations concernées, si une forte majorité d'électeurs de la commune ont manifesté leur opposition à cette fusion, elle ne sera pas intégrée dans la commune nouvelle.

Le Gouvernement a, par ce dispositif, recherché un équilibre entre la nécessaire simplification de la procédure notamment au profit des communes membres d'un même établissement public de coopération intercommunale et l'attachement de nos citoyens à leur commune.

## **II. Je vais maintenant développer les dispositions tendant à clarifier les compétences et les cofinancements des collectivités territoriales.**

Après bientôt 30 ans de décentralisation, au cours desquelles nous avons successivement empilé les transferts de compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales, l'action des collectivités territoriales a perdu en lisibilité et en efficacité. Il est devenu indispensable de clarifier le mode d'exercice des compétences par les collectivités locales et de mieux encadrer leurs conditions de cofinancements.

Ce constat est unanimement partagé par tous, j'en veux pour preuve les conclusions de la commission pluraliste présidée par Edouard BALLADUR ou les rapports parlementaires du sénateur BELOT ou du président WARSMANN.

### **2-1 Tout d'abord, les dispositions tendant à clarifier les compétences de nos collectivités territoriales.**

- ♦ Le Gouvernement et le Parlement ont souhaité fixer 2 règles simples pour rendre l'action des différents niveaux de collectivités plus lisible, pour les citoyens mais aussi pour les élus eux-mêmes, et plus efficace.

- Les compétences attribuées par la loi doivent l'être désormais à titre exclusif. Ce qui implique que lorsqu'une loi a confié à une catégorie de collectivité une compétence exclusive, les autres collectivités ne pourront pas intervenir dans ce domaine.

- A titre exceptionnel, une compétence peut être partagée entre plusieurs catégories de collectivités territoriales. C'est notamment le cas du tourisme, du sport et de la culture.

- ♦ Ces principes conduisent donc à une spécialisation des compétences des collectivités territoriales. C'est la raison pour laquelle la clause générale de compétences des départements et des régions a été supprimée.

En revanche, la commune, échelon de proximité, conserve sa clause de compétence générale. Les communes pourront ainsi sur ce fondement continuer de disposer d'une capacité de réactivité nécessaire pour faire face aux demandes nouvelles de nos concitoyens (développement du câble numérique) ou en cas de catastrophes majeures (inondations).

Comme vous pouvez le constater le Gouvernement a opté pour une démarche pragmatique tendant certes à fixer le cadre général de la clarification des compétences mais tout en laissant une capacité d'initiative à l'échelon local et en particulier communal pour faire face à des situations que le législateur ne saurait déterminer à l'avance.

## **2-2 Je terminerai donc par l'encadrement des cofinancements des collectivités territoriales**

Les financements croisés sont devenus excessivement complexes et retardent bien souvent le montage des projets. Il ne s'agit pas de supprimer les cofinancements qui jouent un rôle important et incontournable de solidarité entre les territoires mais de mieux les encadrer pour les rendre plus efficaces.

- ♦ Je souhaiterais tout d'abord rappeler que le texte réaffirme la capacité des régions et des départements à contribuer au financement des opérations d'investissement conduites par les communes et leurs groupements. Cette capacité est d'ordre général et s'exerce donc indépendamment des compétences qui sont par ailleurs attribuées

- à la région ou au département.

♦ Ensuite, le projet de loi en l'état actuel fixe deux principes : la participation minimale du maître d'ouvrage et la limitation du cumul de subventions.

- La fixation d'une participation minimale est destinée à responsabiliser le maître d'ouvrage. En effet, la réalisation d'équipements publics importants par une commune peut, par le jeu des cofinancements, paraître « assez indolore » au moment de l'investissement mais considérablement grever son budget du fait des coûts de fonctionnement et d'entretien.

Cette participation financière est de 20 % du montant total des financements apportés pour les communes de moins de 3 500 communes, soit 92 % des communes et pour les intercommunalités de moins de 50 000 habitants. Pour les autres collectivités et leurs groupements elle est de 30 %.

De nombreuses dérogations à cette règle ont cependant été apportées notamment en matière de rénovation urbaine afin de ne pas pénaliser certaines politiques publiques sensibles.

- Enfin, le texte prévoit les conditions dans lesquelles les subventions du département et de la région peuvent être cumulées.  
A compter de 2015, le département et la région sont invités à définir au sein d'un schéma d'organisation des services, la répartition des financements entre la région et les départements. A défaut, d'adoption d'un tel schéma, seules les communes de 3 500 habitants pourront bénéficier des subventions de ces deux niveaux de collectivités territoriales.

Il est à noter que l'Assemblée nationale a réintroduit un dispositif particulier pour les années 2012 à 2014. Durant cette période les subventions pourront être cumulées lorsqu'elles bénéficient à des communes faiblement peuplées (< 3 500 habitants) ou à des opérations dans le domaine du sport, de la culture et du tourisme.

Ce dispositif est particulièrement sévère et devrait évoluer lors de la réunion de la commission mixte paritaire . Le gouvernement y est favorable .

L'objectif, consiste à inciter les départements et la région à développer une véritable synergie d'action pour éviter les doublons voire les actions concurrentes onéreuses.

C'est d'ailleurs cet objectif de rationalisation de l'action de ces deux niveaux de collectivités territoriales qui a conduit à la création du conseiller territorial. Ce nouvel élu doit permettre, dès 2014, en siégeant au sein de ces deux assemblées, l'instauration d'une politique d'action des départements et de la région complémentaire et donc plus efficiente au profit en particulier des communes.



C'est la raison pour laquelle, le Gouvernement n'estime pas nécessaire de disposer d'une période intermédiaire entre 2012 et 2014 et préférerait que la réglementation du cumul des subventions débute seulement en 2015 avec la création du schéma d'organisation des services par le conseiller territorial.

**III. Dans un troisième et dernier point, je souhaite détailler les principales dispositions financières du projet de loi de finances pour 2011 relatives aux finances communales.**

Je sais que ce sujet soulève encore des interrogations, voire des inquiétudes.

**3.1. Il y a tout d'abord la question du maintien en valeur, pour la période du budget triennal 2011-2013, des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales.**

Comme vous le savez, cette préconisation figurait dans le rapport présenté par le président du comité des finances locales, Gilles CARREZ, et Michel THENAULT, à l'occasion de la deuxième conférence des déficits publics.

La raison de cette décision n'est certainement pas de stigmatiser les collectivités territoriales qui se sont mobilisées aux côtés de l'Etat au plus fort de la crise. Je rappelle qu'avec le plan de relance, 19 500 collectivités ont accepté de maintenir leur niveau d'investissement au plus fort de la crise. Cela a représenté un effort de 3,8 milliards d'euros supplémentaires pour l'Etat l'an dernier. Et près de 2 900 collectivités supplémentaires ont bénéficié de la reconduction de ce dispositif en 2010.

Non, la raison d'être de ce gel est l'association des collectivités territoriales à l'effort de maîtrise des finances publiques que nous devons mener en cette période de sortie de crise. Et il s'agit ni plus ni moins de la règle que l'Etat impose à l'ensemble de ses dépenses.

Ce gel porte sur une enveloppe de 50,4 milliards d'euros, mais vous savez aussi que l'effort financier global de l'Etat en faveur des collectivités territoriales, incluant la compensation des dégrèvements de fiscalité locale et la fiscalité transférée, s'élèvera à 99 milliards d'euros en 2011. C'est considérable.

La stabilisation des concours financiers de l'Etat ne va pas concerner toutes les dotations. Tout d'abord, suivant la préconisation de MM CARREZ et THENAULT, le FCTVA n'est pas inclus dans le périmètre gelé. Les collectivités territoriales ne seront donc pas pénalisées par la croissance de leurs investissements.

De même, les effets de la réforme de la taxe professionnelle, et notamment la création de la nouvelle dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP), ne pèseront pas sur les autres concours financiers de l'Etat.

Par ailleurs, pour que ce gel soit acceptable, nous avons veillé à ce qu'il puisse préserver le développement de la péréquation.

Ainsi, j'ai souhaité que, dans le texte même de la loi de finances, figurent les augmentations allouées à la DSU et à la DSR :

- Ainsi, la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale augmentera de 77 millions d'euros ;
- La dotation de solidarité rurale augmentera de 50 millions d'euros.

Cela représente 6,2% d'augmentation pour chacune de ces 2 dotations.

Certains d'entre vous objecteront, ces augmentations seront gagées sur des diminutions d'autres dotations, comme le complément de garantie des communes ou la dotation de compensation de la part salaires de la TP.

A cet égard, je vous indique que M. CARREZ a fait adopter un amendement qui modifie le périmètre de l'enveloppe soumise au gel, afin d'y intégrer la dotation de compensation des pertes de base de TP. Comme elle devait diminuer mécaniquement l'an prochain, cette baisse permettra de réallouer pas moins de 149 millions d'euros supplémentaires, qui viendront soulager la baisse initialement envisagée sur certaines composantes de la DGF.

J'ajoute qu'en étroite concertation avec Michel MERCIER, ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire, j'ai lancé la fusion la dotation globale d'équipement et la dotation de développement rural pour créer une nouvelle dotation d'équipement des territoires ruraux, dotée de 615 M€. Cela permettra d'améliorer et de simplifier la gestion de ces crédits.

### **3-2 Il y a ensuite le second volet de la réforme de la taxe professionnelle.**

C'est un second volet pour les collectivisés territoriales, qui vont percevoir en 2011 leurs nouvelles ressources fiscales, complétées, le cas échéant, de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et équilibrées par le fonds national de garantie individuelles des ressources (FNGIR).

Comme l'an dernier, j'en profite pour réaffirmer que les communes et intercommunalités bénéficieront de la garantie sur le niveau et le dynamisme de leurs ressources financières.

J'en profite aussi pour vous rappeler que nous avons réglé, sous mon impulsion, la question très délicate du transfert de la taxe d'habitation au niveau communal. En effet, l'existence d'abattements départementaux de taxe d'habitation venait compliquer ce transfert dans certains cas. En lien avec Brice HORTEFEUX, Christine LAGARDE et François BAROIN, nous déposerons un amendement qui neutralisera les effets de la réforme pour les contribuables.

Voilà donc brossé très rapidement l'équilibre financier que le Gouvernement propose dans le cadre du projet de loi de finances pour 2011 et dont il appartient à présent aux parlementaires de débattre.

Enfin, la loi de finances devrait permettre un débat sur l'instauration, dès 2012, d'un nouveau dispositif de péréquation des ressources communales et intercommunales.

Vous le voyez, cette loi de finances est le fruit d'un équilibre entre la nécessité d'assainir nos finances publiques et la poursuite des efforts en faveur des territoires défavorisés.

Je vous remercie.