



**REUNION-DEBAT DU 12 JUIN 2003
AVANT-PROJET DE LOI DE DECENTRALISATION**

Premières observations de l'AMF

Les maires ont besoin d'être à la fois éclairés et rassurés sur le contenu, le sens et la portée d'une réforme dont ils ont l'impression d'être absents, mais dont ils pressentent qu'elle les impliquera nécessairement et ne sera pas sans conséquences sur leurs pouvoirs et sur les compétences et les ressources communales et intercommunales.

Le projet de loi de décentralisation serait mieux perçu et mieux reçu si les maires y trouvaient des réponses aux questions qu'ils peuvent légitimement se poser.

1- Affirmer le rôle des maires et de la commune dans la nouvelle organisation territoriale décentralisée

Dès lors que la décentralisation ne pourra se faire sans les maires, il conviendrait que soit réaffirmé par le projet de loi le **principe selon lequel la commune est et doit rester le socle sur lequel reposent l'architecture institutionnelle et la vie démocratique de notre pays.**

Il conviendrait aussi que soient rappelés en introduction d'un texte qui redistribue les compétences entre les collectivités publiques et les collectivités territoriales, les principes de **subsidiarité, de non tutelle** et que soit affirmé celui de la **contractualisation, des relations entre collectivités territoriales issues du suffrage universel.**

2- Eviter les risques de recentralisation des pouvoirs, des compétences et des moyens au niveau de la Région et du département en ne leur transférant pas des **compétences exercées** à l'échelon communal et intercommunal, et en **ouvrant** largement aux communes le **droit de faire appel** de responsabilités, au besoin à titre expérimental, permettant d'écartier la critique **de sous-traitance.**

3- Prévenir le risque de rétablissement de tutelle, en laissant aux communes et aux intercommunalités, des marges **importantes d'initiative**, en évitant **l'établissement de plans, programmes et schémas (départementaux ou régionaux)**, contraignants, normatifs (développement économique, accueil, information et insertion sociale et professionnelle), et en privilégiant le **partenariat contractuel.**

Le droit qui serait reconnu au département de redistribuer entre les communes les crédits transférés par l'Etat en matière **d'enseignement artistique** est à cet égard, parfaitement contestable.

4- Favoriser le développement de l'intercommunalité :

- En veillant à ce que les communes, garantes d'une gestion de proximité, en conservent la **maîtrise** (ex de l'accord préalable des communes à une candidature à l'expérimentation, de leur participation en amont et en aval des conventions conclues entre l'Etat et les agglomérations en matière de logement social et de la politique de l'habitat).

Préserver la cohérence de la police administrative générale exercée par le maire, en envisageant éventuellement **son exercice** conjoint avec le président de l'EPCI pour les réalisations et les services totalement transférés.

- Et surtout, en « **sécurisant** » les ressources sur lesquelles elle doit s'appuyer.

5- Accompagner financièrement la décentralisation

Ceci suppose d'une part, que soient d'abord **prises en compte** les charges directes ou indirectes qui inévitablement, retomberont sur les communes et les intercommunalités et risquent de n'être que peu couvertes par les conventions qui seront passées avec les départements et les régions.

Dans la mesure où les collectivités locales bénéficieront du **transfert de la TIPP**, il devrait être possible de **redistribuer** tout ou partie des dotations qu'elles reçoivent de l'Etat aux communes et à leurs groupements.

Ceci suppose d'autre part, que, pour le moins, soient arrêtées les principales **orientations** d'une réforme nécessaire des concours financiers de l'Etat et d'une modernisation de la fiscalité locale, permettant de traduire le **double principe d'autonomie financière et de péréquation**.

Au niveau des concours financiers, une plus forte **péréquation** ne devrait pas nécessairement être recherchée à travers l'intégration de la part salaires de la taxe professionnelle dans la DGF. On pourrait plutôt explorer la possibilité de fonder la péréquation, sur les surplus de ressources résultant d'une augmentation annuellement constatée des bases de Taxe professionnelle.

Au niveau de la **fiscalité**, il faudrait pour le moins, garantir aux communes qu'elles pourront s'appuyer sur la contribution des **ménages et des entreprises** et n'envisager une éventuelle spécialisation, **qu'après une modernisation de l'assiette des impôts locaux**.

A cet égard, les maires ne sont pas **favorables** pour intervenir individuellement dans l'actualisation des bases, à laquelle ils préfèrent une **véritable révision**.

Enfin, les maires souhaitent qu'on aille plus loin dans la **déliation des taux**.

6- Assurer la cohérence entre les projets de loi

L'annonce de futurs projets de loi tels que ceux relatifs à la politique du **logement social**, à la politique de la **ville et de la rénovation urbaine** mais aussi ceux devant intervenir dans le domaine de l'**eau et des déchets**, renforce la nécessité d'une très grande cohérence entre les objectifs et dispositifs proposés.

16 juin 2003

Mission Intercommunalité
Affaire suivie par : Dominique Brachet

Note sur la partie intercommunalité du projet de loi de décentralisation dans sa version provisoire

1) Appel à compétences des EPCI

L'AMF est favorable à la possibilité pour les communautés de se porter candidates pour exercer, par délégation du département ou de la région, des compétences dévolues à ces collectivités, dès lors que leurs statuts le prévoient, ce qui implique une modification statutaire soumise à l'accord de la majorité qualifiée des communes membres.

2) Dispositions concernant la transformation et la fusion des EPCI

L'AMF ne peut que se féliciter de l'esprit de ces dispositions qui facilitent la transformation des syndicats en communautés de communes et les regroupements d'EPCI et souhaite qu'elles permettent une meilleure cohérence territoriale.

Elle s'interroge toutefois sur un certain nombre de points :

- Pourquoi le projet n'envisage-t-il que les transformations des syndicats en communautés de communes et pas en communautés d'agglomération (ce qui pourrait être nécessaire notamment en Ile de France) ?
- Le fait d'autoriser, même provisoirement, des délégués non élus municipaux à siéger dans les communautés issues de syndicats n'est pas compatible avec le fait que ces EPCI lèvent l'impôt et l'AMF s'oppose à ce recul.
- D'autre part, l'AMF estime qu'en ce qui concerne les compétences facultatives des communautés préexistant à la fusion, le choix de les transférer ou non à la nouvelle structure doit se faire dès sa création et non dans un délai de deux ans, l'exercice de ces compétences étant financé par une fiscalité uniforme sur le territoire communautaire.
- Enfin, l'AMF se félicite de la prime accordée en matière de DGF en cas de fusion, mesure qui va dans le sens de la recherche de périmètres d'action plus cohérents.

3) Modifications de la répartition des sièges dans les organes délibérants

La clarification et l'assouplissement de la procédure répondent à une préoccupation des élus. Il y aurait toutefois lieu de préciser si l'organe délibérant de l'EPCI est appelé à délibérer si l'initiative vient d'une commune.

4) Intérêt communautaire des communautés urbaines et d'agglomération

L'AMF est tout à fait consciente que l'absence de définition de l'intérêt communautaire par l'organe délibérant remet en cause le principe même du transfert d'une compétence. Le délai de 6 mois pour les EPCI existants paraît toutefois trop court.

5) Services partagés

L'AMF est très satisfaite des assouplissements envisagés qui permettraient de mettre à la disposition des communes les services de l'EPCI et réciproquement. Elle se pose toutefois la question de l'application des règles des marchés publics à ces prestations de service.

6) Fonds de concours

La possibilité pour les EPCI et les communes membres de s'accorder réciproquement des fonds de concours pour leurs investissements nous paraît une disposition intéressante. Peut-être faudrait-il l'envisager à titre exceptionnel également pour le fonctionnement. Il est d'autre part nécessaire de mentionner que le fonds de concours n'est versé qu'après accord du conseil communautaire, mais aussi du conseil municipal de la commune concernée.

7) Contenu des statuts

S'il est intéressant que la loi précise le contenu minimum des statuts, il manque à l'énumération des mentions essentielles, notamment le nom de l'EPCI et sa catégorie.

8) Modifications de périmètres

Les nouvelles conditions de majorité proposées pour le retrait d'une commune d'un EPCI correspondent très justement au principe du parallélisme des formes.

9) Pouvoir de police

Concernant la mesure visant à donner aux maires la possibilité de transférer tout ou partie de leur pouvoir de police portant sur des objets particuliers (police de la circulation et du stationnement, police des funérailles et des lieux de sépulture, police des ports, des baignades, des édifices menaçant ruine, police de la salubrité des eaux) aux présidents des EPCI dans le champ de compétence de ces établissements, elle ne nous semble pas pouvoir être admise en l'état.

Il s'agit là de compétences qui viennent en complément de celles que détiennent les maires en tant que garants de la sécurité, de la salubrité et de la tranquillité de leurs concitoyens.

Cette disposition, qui tend à créer, sur un même objet, un cumul entre les compétences du président, détenteur d'un pouvoir de police spécial, et le maire, autorité de police générale, n'exonère pas le maire de sa responsabilité, notamment en cas d'urgence.

D'autre part, la relation de proximité qui unit les maires à leurs administrés en matière de police municipale doit être préservée dans son intégralité. Ils sont, en effet, les mieux placés, du fait de la bonne connaissance qu'ils ont de leur commune, pour prendre les mesures normatives qui s'imposent.

Si, pour des raisons de cohérence, la police de la circulation sur les voiries communautaires ou celle de la salubrité des eaux par exemple, nécessitaient qu'un pouvoir de police spéciale soit confié aux présidents d'EPCI, elle ne pourrait l'être qu'à certaines conditions :

- un accord unanime des maires sur le principe même du transfert du pouvoir de police spéciale dans les différents champs de compétence de l'EPCI, limitativement énumérés, cet accord devant être renouvelé lors de chaque renouvellement général des conseils municipaux.
- Un exercice conjoint de ce pouvoir de police entre le président de l'EPCI et le ou les maires des communes concernés par une réalisation ou un service communautaire, ce qui éviterait les conflits de compétences et de responsabilités.

D'autre part, compte tenu de l'importance et de la complexité d'une telle disposition dans un domaine qui touche à la fois aux libertés publiques et à la sécurité des citoyens, elle devrait rentrer dans le champ de l'expérimentation et, pendant la durée de cette expérimentation, être soumise en cas de blocage important, à l'arbitrage du représentant de l'Etat.

10) Compétences

Il apparaît nécessaire de clarifier le contenu exact des compétences des EPCI et la nature du lien existant entre le fonctionnement et l'investissement, notamment dans le domaine de la voirie, des écoles ou des équipements publics.

11) Dispositions financières

- la modification des règles d'évaluation du coût des compétences transférées va dans le sens souhaité par l'AMF
 - Même si une plus grande liberté doit être laissée aux élus communautaires pour fixer au départ le règles d'évaluation de l'attribution de compensation, le retour sur investissement de l'EPCI, compétent en matière de développement économique, apparaît normal à l'AMF.
Plutôt que de prévoir sa possible indexation sur l'augmentation des bases de taxe professionnelle, mieux vaut jouer sur le montant de la dotation de solidarité qui constitue un véritable rôle péréquateur. Cette dotation de solidarité devrait, par ailleurs, être exclue en partie des dépenses de transfert dans le calcul du coefficient d'intégration fiscale, et ses critères librement choisis par les élus, tant ils dépendent du contexte local.
- Un certain nombre de dispositions à caractère financier et fiscal ne figurent pas dans ce texte et mériteraient d'être évoquées.
A ce sujet, l'AMF rappelle son attachement à une déliaison du taux de la TPU avec l'impôt sur les ménages des communes.

Elle rappelle d'autre part les problèmes soulevés par l'impossibilité de recalculer le taux de TPU en cas d'adhésion de nouvelles communes à l'EPCI

Enfin, elle estime que la prise en compte du seul CIF comme critère d'intégration d'une communauté ne correspond pas à la réalité de l'importance des compétences exercées par l'EPCI et entraîne un certain nombre d'effets pervers.