

Mars 2012

CAHIER D'ACTEURS

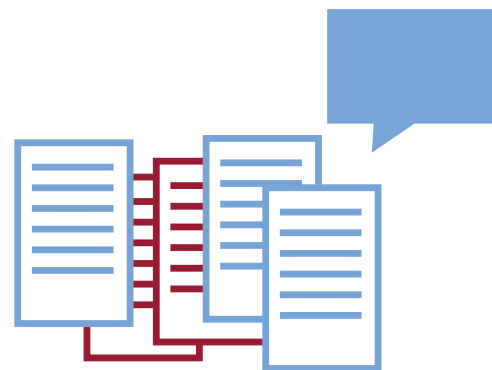
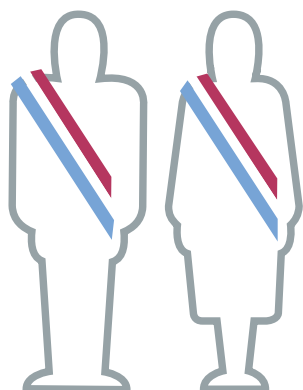


Contribution de l'Association des petites villes de France

« POUR UN NOUVEAU PACTE DE CONFIANCE ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS LOCALES »

Les 2600 petites villes de France, celles qui rassemblent entre 3.000 et 20.000 habitants, constituent un atout irremplaçable pour notre pays : elles sont à la fois les cellules de base de la vie démocratique, des pôles d'activité économique indispensables à l'aménagement équilibré du territoire et des collectivités à taille humaine permettant la gestion des services publics dans la proximité. Qu'elles soient au centre de leur bassin de vie ou à la périphérie de grandes agglomérations, les petites villes assument un rôle particulier d'interface entre le monde urbain et le monde rural.

Pourtant, et alors même que de nombreuses réformes impactant les collectivités locales ont été engagées ces dernières années, le déficit de concertation avec l'Etat est croissant : les organismes dédiés à cet effet n'ont pas été réunis à date fixe ou n'ont tout simplement pas fonctionné. Concertation et négociation sont donc désormais les mots clés qui doivent présider à l'élaboration de nouvelles relations de confiance entre l'Etat et les collectivités locales, au niveau national et à l'échelon des territoires. Il est temps de créer les conditions d'un nouveau pacte de confiance entre l'Etat et les collectivités locales.





© APVF

I) PERMETTRE AUX ÉLUS LOCAUX D'OPTIMISER L'ORGANISATION TERRITORIALE

Parce que la décentralisation permet aux élus, en étant plus proches du territoire et des citoyens, de mieux percevoir les problèmes et les solutions, c'est bien d'une autonomie locale renforcée que viendra une gestion optimale des deniers publics. Supprimer la clause générale de compétence des départements et des régions et interdire la participation de plusieurs collectivités sur un même projet, comme le législateur l'a décidé en décembre 2010, ne constituent pas des réponses adéquates, à la hauteur des enjeux.

De même, la suppression de tel ou tel échelon de collectivités territoriales amènerait à manquer la cible. La nécessaire clarification de la répartition des rôles entre les différents niveaux de collectivités passe par une solution pragmatique et simple : dans chaque région, une Conférence territoriale, réunissant les représentants de la région, des départements, des EPCI et des communes, de chaque strate démographique de communes, serait appelée à concevoir, dans la région considérée, l'organisation institutionnelle optimale. Cette Conférence pourrait utilement arrêter un Schéma régional d'intervention publique, décrivant qui fait quoi, où et avec le soutien de qui. Le même esprit de liberté et de responsabilité doit présider au développement et au fonctionnement de l'intercommunalité. Alors que la coopération intercommunale doit être fondée sur la libre volonté des communes d'élaborer ensemble des projets, elle est parfois ressentie comme une entreprise de dépossession des prérogatives communales. L'intercommunalité doit rester un outil au service des communes. C'est pourquoi l'APVF appelle de ses vœux une modification de la

loi de réforme des collectivités territoriales permettant de garantir que l'évolution des périmètres intercommunaux et les règles présidant à la composition des conseils communautaires demeurent entre les mains des élus locaux, avec l'appui de la CDCI, sans que le préfet ne puisse plus passer outre un refus majoritaire des communes concernées.

De même, les petites villes intégrées à une grande agglomération subissent parfois une marginalisation politique qui ne profite à personne. Les communes membres ne sauraient se voir privées de leurs compétences stratégiques et réduites au rôle de mairies d'arrondissement. Dès lors la tendance consistant à confier un nombre croissant de compétences à l'intercommunalité ne peut se poursuivre que si ces compétences sont exercées dans un cadre qui garantit le consensus. L'APVF souhaite que soit privilégiée une libre négociation par les élus locaux de la répartition des sièges au sein des conseils communautaires, sous la seule réserve du droit de chaque commune à bénéficier d'un siège.

Enfin, une Conférence des maires, rassemblant tous les maires des communes membres et chargée de donner son avis sur les projets qui seront présentés au conseil communautaire, pourrait être rendue obligatoire.

II) REDONNER DES MOYENS À L'ACTION PUBLIQUE LOCALE

Inscrire l'évolution des dotations d'Etat dans un cadre pluriannuel

Les collectivités territoriales françaises sont bien gérées : leur besoin de financement a baissé de 3,2 milliards d'euros en 2009



© APVF

puis de 4,5 milliards d'euros en 2010 et ne représente plus que 0,1 % du PIB. Cela a été permis par une modération de leurs dépenses : alors qu'elles avaient cru de 3,6% par an entre 1999 et 2009, elles ont décliné pour la première fois en 2010.

Parallèlement, les collectivités territoriales ont connu, au cours des dix dernières années, un ralentissement continu du rythme d'évolution des dotations versées par l'Etat et depuis 2010, l'enveloppe globale est gelée jusqu'en 2014. Cela se traduit donc par une baisse, chaque année, du pouvoir d'achat des collectivités territoriales.

Plus encore, les communes souffrent d'un manque de prévisibilité de leurs ressources : l'adoption d'une loi de programmation des finances publiques, sur quatre ans, aurait pu donner une visibilité accrue aux élus, mais l'actualité récente a montré que le Gouvernement y dérogeait, en prévoyant des ponctions supplémentaires sur les crédits concernés.

Consciente de la nécessité d'assurer la maîtrise des finances publiques et des efforts déjà demandés aux collectivités locales, l'APVF invite l'Etat à s'engager dans le cadre d'un pacte de confiance avec les collectivités locales prévoyant la prise en compte de l'inflation et de la croissance (clause du retour à meilleure fortune) pour la détermination de l'évolution des concours financiers de l'Etat, et garantissant, en tout état de cause, le maintien de ces concours financiers à leur niveau actuel, à compétences inchangées.

Rendre plus juste et plus efficace la fiscalité locale

Les collectivités locales ne pourront retrouver une liberté d'action qu'en ayant de nouveau la capacité de lever les res-

sources nécessaires à leurs projets. Or, la suppression de la taxe professionnelle s'est traduite par une réduction du pouvoir fiscal des élus locaux : non négligeable au niveau du bloc local, cette réduction est sévère pour le département et insupportable pour les régions. Les petites villes ne peuvent se satisfaire d'une telle situation, tant l'accomplissement de leurs missions dépend du partenariat avec les autres niveaux de collectivités.

De plus, les impôts dont les élus conservent la maîtrise de l'assiette et/ou du taux pèchent désormais par une injustice qui n'est plus acceptable : l'effort relatif des ménages, par rapport à la contribution du monde économique, s'est accru, et les impôts qui pèsent sur ces derniers sont calculés sur des bases obsolètes. L'APVF propose donc d'augmenter le taux national de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) de 0.1% afin de répartir de façon plus équitable l'impôt local entre les ménages et les entreprises, alors que ces dernières ont bénéficié d'un allègement fiscal de 7,9 milliards d'euros pour la seule année 2010. Le produit ainsi dégagé pourrait alimenter les fonds de péréquation.

Le système actuel craque de toutes parts : les leviers politiques sont insuffisants et reposent sur des bases obsolètes et injustes. Ce n'est plus d'ajustements dont la fiscalité locale a besoin, mais d'une véritable réforme, qui permettra de garantir :

- Aux élus de chaque niveau de collectivité la capacité de prendre, en responsabilité, les décisions politiques qu'ils estiment conformes à l'intérêt public local,
- Aux ménages une meilleure lisibilité et une meilleure équité dans la répartition de la charge fiscale, par la remise à niveau de l'imposition économique et la prise en compte du revenu personnel dans le calcul de l'impôt local.

Il faut enfin poursuivre le travail engagé en 2010, en accord avec les associations d'élus, de révision des valeurs locatives cadastrales servant d'assiette aux impôts locaux, quitte à en lisser les effets dans le temps.

Réduire les inégalités territoriales et prendre en compte les charges de centralité spécifiques des petites villes

La France reste le pays d'Europe dans lequel les écarts de potentiel fiscal sont les plus élevés : de 1 à 8500 pour les communes. L'APVF a donc soutenu tout au long de l'année dernière la création du Fonds national de péréquation des ressources communales et intercommunales afin de réduire les inégalités territoriales. Au-delà de l'ambition accrue qu'il faut donner à ce mécanisme de péréquation horizontale, il est également nécessaire de rendre la péréquation verticale plus juste et notamment de mieux prendre en compte les charges de centralité des petites villes.

La réforme de la dotation de solidarité rurale (DSR) doit être menée en concentrant ses moyens sur la fraction « bourg-centre » chargée de compenser les charges de centralité des petites villes, en l'ouvrant aux pôles secondaires des territoires intercommunaux et en prenant en compte la part des charges de centralité mutualisées au niveau intercommunal.

III) ASSOCIER LES ÉLUS LOCAUX AUX ARBITRAGES NATIONAUX

Au niveau national, le manque de concertation entre les autorités de l'Etat et les collectivités territoriales est sans cesse dénoncé : une institution dédiée doit être créée afin de constituer le lieu permanent d'échanges et de négociation entre l'exécutif national et les exécutifs locaux, dans le cadre de la loi.

L'APVF propose donc de créer un Haut Conseil des territoires, composé de représentants élus des collectivités locales, qui rendrait un avis obligatoire sur les projets de lois et de décrets qui, soit intéressent directement le fonctionnement des collectivités territoriales, soit nécessitent l'intervention de ces dernières pour leur mise en œuvre. En particulier, les textes budgétaires fixant l'orientation et l'évolution pluriannuelle des finances publiques lui seront soumis. Cette création est rendue nécessaire par les échecs successifs de relance de la CNE, dont le caractère facultatif nuit au fonctionnement. Le Comité des finances locales et la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) en seraient les émanations. La démarche systématique de création de normes, parfois légitime, peut néanmoins être excessive et se révéler particulièrement difficile pour les petites villes disposant de faibles moyens en matière financière ou en matière d'ingénierie. S'il

n'est pas question de remettre en cause les ambitions légitimes du Grenelle de l'environnement ou de la loi Handicap, il est nécessaire de souligner le manque de financements prévus en amont pour aider les plus petites collectivités à remplir les objectifs qui y ont été définis. En particulier, l'application du Grenelle 2 générera un coût évalué à 3,5 milliards d'euros pour les collectivités locales, en matière de transport, d'urbanisme et de rénovation thermique des bâtiments notamment.

Il est donc temps d'accorder un droit de veto à la CCEN sur certaines catégories de normes, notamment environnementales et sportives et de prévoir un échancier d'application des mesures du Grenelle de l'environnement, modulé en fonction de la capacité d'investissement de chaque collectivité locale.

CONCLUSION

Il s'agit donc de retisser le lien de confiance qui s'est rompu entre l'Etat et les élus locaux. Le plus sûr moyen d'y parvenir consiste à garantir, tant au niveau national que territorial, une véritable concertation et à mettre en place le cadre d'une nouvelle culture de la négociation.

L'Association des petites villes de France fédère depuis 1990 les petites villes de 2.500 à 20.000 habitants, pour promouvoir leur rôle spécifique dans l'aménagement du territoire. Association pluraliste présidée par Martin Malvy, Ancien ministre, Président du Conseil régional Midi-Pyrénées, elle compte aujourd'hui plus de 1100 adhérents.

Contact
APVF
42, Boulevard Raspail
75007 PARIS
Tel : 01 45 44 00 83
Fax : 01 45 48 02 56