

Déclaration de M. François Fillon, Premier ministre, sur les modalités de suppression et de remplacement de la taxe professionnelle pour les finances locales et sur les enjeux de l'intercommunalité, Paris le 17 novembre 2009.

Congrès de l'Association des Maires de France (AMF) du 17 au 19 novembre 2009

Site d'origine : <http://www.gouvernement.fr>, le 18 novembre 2009

Mesdames et Messieurs les maires, Monsieur le président, cher Jacques Pélissard, le respect et la vérité, Monsieur le maire de Paris, c'est ce qui justifie ma participation à cette nouvelle session annuelle de votre congrès. Il y a des questions, il y a des doutes, il y a des inquiétudes, il y a des critiques sur les réformes en cours et c'est mon rôle d'être parmi vous pour vous faire part de mes convictions et pour répondre aux questions légitimes que vous vous posez et je n'en esquiverai aucune.

La démocratie, c'est savoir s'expliquer, débattre et s'écouter. Je suis sûr que la plupart d'entre vous y sont fidèles. Et c'est la raison pour laquelle j'ai répondu à l'invitation de votre président. C'est aussi mon rôle de vous remercier pour les efforts communs réalisés tout au long de ces douze derniers mois face à la crise. L'année qui vient de s'écouler est une belle démonstration de ce que la France peut faire lorsqu'elle se mobilise et qu'elle se rassemble dans un monde en turbulence. Cette crise a nécessité des réponses massives, organisées à tous les échelons : mondial, européen, national et local. Il a fallu éviter la banqueroute des systèmes financiers, puis accompagner les entreprises face à la baisse des carnets de commande, aux problèmes de trésorerie et aux problèmes d'accès au financement bancaire.

En un an, nous avons réalisé ensemble beaucoup de choses. D'abord, nous avons sauvegardé le financement bancaire des collectivités locales. Il y a un an, les banques n'avaient plus rien à offrir pour vos souscriptions d'emprunts ou bien uniquement pour des montants réduits et à des taux d'intérêt très élevés. À ma demande, la Caisse des dépôts a mis cinq milliards d'euros dans le circuit de financement des collectivités pour passer le cap de la fin de l'année. En décidant de sauver Dexia, c'est un pan entier du financement des collectivités locales que l'État a préservé.

Je sais que pour certaines collectivités, demeure la question des « emprunts toxiques ». Je veux dire deux choses sur ce sujet. D'abord, afin d'éviter que des risques soient pris à l'avenir à cause d'une trop grande opacité des produits financiers, j'ai demandé à Christine Lagarde, à Brice Hortefeux et Alain Marleix d'organiser, sous deux semaines, la signature d'une charte de bonnes pratiques à laquelle travaillent, depuis déjà plusieurs mois, les réseaux bancaires et les associations d'élus dont l'Association des maires de France.

À cette occasion, je veux qu'un bilan soit réalisé de l'engagement qu'ont pris les banques de rechercher, au cas par cas, des solutions individualisées avec les collectivités qui connaissent le plus de difficultés. Et afin de faciliter les discussions, j'ai décidé de désigner un médiateur auquel pourront faire appel ceux d'entre vous qui le souhaitent et qui sont confrontés aux "emprunts toxiques".

Fin 2008, nous redoutions également un effondrement de la commande publique, qui aurait mis à mal le secteur du bâtiment et des travaux publics ainsi que les industries qui en dépendent. Nous avons réagi ensemble. En fin de semaine dernière, le programme exceptionnel d'investissement public était exécuté à 58 %. Le plan en faveur du logement l'était à plus de 75 %. Je ne parle pas d'engagements ou d'intentions de financement mais bien d'argent effectivement réinjecté dans l'économie à ce jour. Près de vingt mille conventions ont été signées avec vos collectivités pour le versement anticipé du Fonds de compensation de la TVA. Vingt mille conventions, ce sont trois milliards huit cents millions d'euros de compensation versés en anticipation et ce sont cinquante-cinq milliards d'euros de commandes passées en 2009. Je veux vous remercier pour l'engagement de vos communes et des groupements de communes dont vous avez la responsabilité. C'est en partie grâce à vous que la sortie de crise se dessine en cette fin d'année 2009.

Je sais bien que certains d'entre vous redoutent que l'année 2010 soit une année « blanche » en ce qui concerne le versement anticipé du Fonds de compensation de la TVA parce qu'ils ont engagé les investissements prévus mais qu'ils savent qu'ils n'atteindront pas forcément, fin 2009, un niveau de mandatement suffisant, en tout cas correspondant au seuil des conventions qu'ils ont signées. Comme à vous, cette situation m'est apparue injuste et sur la proposition de Patrick Devedjian, j'ai décidé de donner l'accord du gouvernement, d'abord, pour que le dispositif initialement prévu par la loi de finances soit assoupli. L'engagement de la collectivité sera donc considéré comme respecté dès lors que les restes à réaliser des investissements engagés en 2009 seront suffisants. Et d'autre part, parce que certaines collectivités n'ont pas pu s'engager en 2009, souvent parce qu'elles ont trouvé insuffisants les délais de réalisation des investissements, j'ai décidé de proposer au Parlement de reconduire intégralement, en 2010, le même dispositif de versement anticipé de la TVA que celui du plan de relance de 2009.

Votre association (et Monsieur le président, vous venez à l'instant de l'évoquer) a également marqué sa préoccupation de bénéficier, en contrepartie de la taxe carbone, de nouveaux financements pour mettre en oeuvre des politiques territoriales de développement durable et Jacques Pélissard m'a renouvelé cette requête hier. Je suis sensible à votre raisonnement. La taxe carbone ne doit pas être un impôt nouveau mais un outil de redistribution destiné à améliorer l'efficacité énergétique de notre pays. L'État, au travers de l'Ademe, est déjà engagé aux côtés des élus locaux pour les accompagner dans des démarches de développement durable. Eh bien je vous annonce que nous allons créer, auprès de l'Ademe, un fonds dont le montant correspondra très exactement à la taxe carbone versée par les collectivités et ce fonds contribuera exclusivement à financer les investissements des collectivités en matière d'économie d'énergie et de développement durable.

Mesdames et Messieurs les maires, en 2010, nous sortirons de la crise. Les sorties de crises sont toujours des moments critiques. Nous allons connaître une période paradoxale pendant laquelle les indicateurs économiques vont s'améliorer alors que le chômage et les indicateurs de précarité resteront, quelques mois encore, élevés. Ce paradoxe continuera de peser sur l'ensemble des finances publiques de l'État, des collectivités locales et des organismes sociaux. Il nous faudra pourtant reprendre très vite le chantier de l'assainissement de nos comptes publics. Un chantier difficile mais indispensable pour que l'indépendance financière de notre pays puisse se rétablir. De même que nous avons affronté la crise ensemble, nous devons gérer ensemble la sortie de crise. En 2010, du fait de la récession, les ressources de l'État seront inférieures de 20 % à celles de 2008. Et pourtant, l'État assumera ses engagements envers les collectivités locales, notamment à travers l'effort d'investissement. Le Fonds de compensation de la TVA progressera très fortement compte tenu des mesures que j'ai annoncées prolongeant le plan de relance. Les dotations, et en particulier la DGF progresseront plus modestement en 2010, à + 0,6 %.

2010 sera l'année d'une ambition renouvelée pour la politique d'aménagement et la vie de nos territoires. Sous l'impulsion de Michel Mercier, nous allons organiser les Assises des territoires ruraux, qui, en vous donnant la parole, sont appelées à déboucher sur un plan d'action pour les espaces ruraux parce que l'avenir de notre pays n'est pas seulement aux mégapoles, il est dans tous les villages de France où se joue le sort de notre agriculture, de nos emplois et de nos services publics. Mais nous n'attendrons pas les conclusions de ces assises pour agir et dès à présent, nous avons décidé de lancer une deuxième génération de pôles d'excellence rurale. Nous allons poursuivre la dynamique des pôles de compétitivité et relancer les anciens systèmes productifs locaux. L'État va amplifier aussi ses efforts pour parachever la couverture du territoire en téléphonie mobile, en haut débit informatique par la télévision numérique terrestre et la marche vers le très haut débit. Nous voulons que 100 % de nos concitoyens aient accès à l'Internet à haut débit fixe et mobile avant 2012 parce qu'il n'est pas concevable que les bienfaits du numérique soient octroyés aux citoyens et soient déniés aux ruraux.

Grâce au plan "France numérique 2012" et à la labellisation d'offres d'accès à Internet pour tous, l'accès à un tarif raisonnable à l'Internet à haut débit sur tout le territoire, notamment grâce au satellite, sera une réalité dès l'année prochaine. Et nous avons pris la décision de faire en sorte, s'agissant de la télévision numérique terrestre, qu'il n'y ait aucun foyer qui ne soit pas desservi par la télévision numérique terrestre puisque l'État financera directement les paraboles dans chaque foyer qui ne sera pas accessible aux réseaux des opérateurs.

L'année dernière j'avais souhaité qu'un bilan de la charte des services publics en milieu rural soit réalisé. Des groupes de travail se sont régulièrement réunis depuis. Des propositions concrètes sur l'accessibilité aux services, sur l'échange des bonnes pratiques ou encore sur les mutualisations entre les opérateurs ont été formulées. Elles ont été présentées hier après-midi à Michel Mercier. Je veux que nous prenions en compte ces propositions et je tiens à ce que l'engagement de l'État et des opérateurs intègre en particulier la question du numérique. Je vous propose que nous nous donnions pour objectif qu'une nouvelle charte des services publics en milieu rural voie le jour à l'issue des Assises des territoires ruraux et que contrairement à celle qui avait été mise en oeuvre, elle soit opposable à l'ensemble des administrations de notre pays.

Mesdames et Messieurs les maires, le défi que nous avons à relever ensemble, c'est aussi celui d'assurer la compétitivité de notre économie. Je connais les inquiétudes de certains d'entre vous devant la réforme fiscale et c'est pourquoi il était important, pour moi, de venir vous en expliquer le sens. Cette réforme est une réforme urgente. Les entreprises françaises n'investissent pas assez et cela ne date pas d'hier. Depuis 1990, l'investissement des entreprises françaises est quasiment inférieur de moitié à celui des entreprises allemandes ou des entreprises britanniques. Depuis 1995, la part de marché de l'industrie française a chuté de 17 % à l'échelle mondiale quand celle de l'industrie allemande n'a chuté que de 2 %. Notre industrie n'a pas réussi à répondre à la demande mondiale parce qu'elle n'a pas suffisamment investi. Et en quinze ans, l'industrie française a perdu cinq cent mille emplois. L'exemple de la production automobile est particulièrement frappant : en 1980, nous avions 10 % du marché mondial et l'Allemagne 11 % ; aujourd'hui, nous avons 5 % du marché mondial et l'Allemagne en a encore 10 %. Depuis le début de la crise, la production industrielle des principaux pays européens a chuté de façon très importante. Elle commence tout doucement à remonter mais il va nous falloir, au minimum, deux ans pour retrouver les niveaux de l'entrée dans la crise alors que pendant ce temps, les pays émergents et en particulier les pays asiatiques, qui ont vu leur production industrielle diminuer, sont déjà repassés au-dessus du niveau qui était le leur avant le début de la crise. En réalité, nous assistons à une accélération du transfert des richesses de la production et des emplois de nos vieux pays industrialisés vers les pays émergents. Et si nous n'amplifions pas nos efforts pour donner de l'oxygène à nos entreprises, pour consolider notre tissu industriel, alors le mouvement de désindustrialisation et de délocalisation va continuer de s'amplifier.

Pour alléger les charges des entreprises et restaurer leur compétitivité, la vérité, c'est que nous n'avons pas beaucoup de choix. Certains disent : « Il faut baisser les charges. » La réalité, Mesdames et Messieurs les maires, vous la connaissez bien, c'est que notamment sur les bas salaires, tous les gouvernements, depuis des années, ont allégé les charges qui pèsent sur les entreprises. Il n'en reste quasiment plus. Aujourd'hui, si l'on voulait baisser les charges patronales sur les bas salaires, il faudrait baisser les cotisations que paient les entreprises pour financer les retraites de nos concitoyens. Naturellement, personne ne peut accepter qu'on s'engage dans cette voie.

Alors faut-il baisser l'impôt sur les sociétés ? Ce serait un contresens de baisser la fiscalité basée sur les bénéfices des entreprises pour maintenir une fiscalité qui est basée sur les investissements des entreprises. Et dès lors que l'on ne peut pas toucher ni aux cotisations sociales ni à l'impôt sur les sociétés, c'est la taxe professionnelle qui doit être réformée. Cette taxe qui d'ailleurs, vu son absurdité, n'a cessé d'être rognée depuis sa création par la suppression de la part assise sur les salaires entre 1999 et 2003, par l'instauration d'un plafonnement à 3,5% de la valeur ajoutée en 2005, par le dégrèvement au titre des investissements nouveaux, puis par le dégrèvement permanent en 2005 et 2008. Il ne s'agit pas de réduire les ressources financières des collectivités locales. Elles seront confortées... Écoutez, je crois que si vous acceptez d'écouter la démonstration que je veux vous faire, à l'issue de cette démonstration, vous pourrez naturellement exprimer, comme vous le désirerez, votre approbation ou votre désapprobation. Mais laissez-moi simplement poursuivre mon développement pour que les arguments qui sont ceux du gouvernement soient entendus, comme nous avons entendu les arguments qui étaient, eux, de l'Association des maires de France.

Il ne s'agit pas de redéployer les charges des entreprises vers les ménages. Les ménages ne sont pas affectés par cette réforme, et je vais le démontrer dans un instant. L'objectif central du gouvernement, c'est d'alléger la charge fiscale qui pèse sur notre industrie et sur notre tissu de PME en supprimant un impôt qui pénalise l'investissement et qui contribue à la

dévitisation de nos territoires. Maintenir, en temps normal, une telle imposition, c'était déjà un contresens économique. Mais maintenir cette imposition dans le contexte de la mondialisation et de la crise actuelle, alors je vous le dis, ce serait une faute historique.

L'Assemblée nationale a adopté, sans modification majeure, le volet de la réforme qui supprime la taxe professionnelle et qui la remplace par une nouvelle contribution économique territoriale, avec deux composantes : une composante assise sur les bases foncières, comme c'est le cas aujourd'hui pratiquement chez tous nos voisins européens, et une composante assise sur la valeur ajoutée avec un barème national. Mieux répartie entre les entreprises en fonction de la richesse créée - et donc de leurs capacités contributives -, l'imposition sur la valeur ajoutée produit un effet économique qui est bien meilleur que la taxe professionnelle. Et je veux vous dire que ce choix n'a pas été fait dans la précipitation, il est issu de réflexions qui sont conduites depuis des années. Il est le résultat de la concertation qui a été menée, depuis le mois de février, avec les parlementaires, avec les associations représentant les collectivités locales et avec les entreprises.

Alors certains estiment que cette réforme aurait pu attendre et qu'il aurait fallu arrêter les contours après que la réforme des collectivités territoriales ait été votée. À ceux-là, je veux répondre deux choses. D'abord, on peut toujours trouver des raisons de reporter une réforme qui, au demeurant, est réclamée depuis longtemps pratiquement par tout le monde parce que tout le monde y est allé de sa critique sur le caractère antiéconomique de la taxe professionnelle. La violence de la crise économique et l'exacerbation de la concurrence internationale justifient sa mise en oeuvre immédiate. Ne pas inscrire cette réforme dans l'actuel projet de loi de finances, ça aurait voulu dire, prendre un an de retard au moins dans sa mise en oeuvre, un an de retard alors même que la reprise se joue maintenant. Nous ne pouvons pas accepter de repousser à plus tard ce qui est vital aujourd'hui.

Deuxièmement, cette réforme de la fiscalité nous l'appliquerons de façon pragmatique. Le gouvernement est prêt, si nécessaire, à des aménagements en 2010 au vu des simulations complémentaires qui seront effectuées. Et je vous annonce que le gouvernement donnera son accord à un amendement au Sénat qui nous donne collectivement rendez-vous pour un réexamen en 2010 au vu de ces simulations complémentaires, comme le président de l'Association des maires de France le réclamait à l'instant.

Cette clause de revoyure, nous la mettrons en oeuvre dans une parfaite transparence. Si la réforme des compétences des collectivités locales justifie une évolution du panier de ressources de chaque niveau de collectivité, alors nous examinerons la question sans tabou. Mais je veux vous dire que les communes et les intercommunalités ne seront pas pénalisées par cette réforme. La réforme de la taxe professionnelle est, au contraire, une opportunité pour introduire plus de justice entre les territoires grâce à une meilleure péréquation et à plus de clarté. Pourquoi ? Parce que nous avions abouti à un système où l'investissement public se faisait au détriment de l'investissement privé. Parce que la seule issue à cette contradiction était de faire supporter par l'État une part croissante chaque année du coût de la taxe professionnelle, au point d'en faire, et de loin, le premier contribuable local. En bref, parce que nous étions arrivés à un point où entreprises et collectivités pouvaient avoir des intérêts concurrents et où le lien entre entreprises et territoires se délitait.

Le choix du gouvernement, c'est de rompre avec ce cycle infernal en dotant les collectivités locales de ressources pérennes, plus dynamiques et plus efficaces sur le plan économique. Entre 2003 et 2008, je voudrais vous faire remarquer que la valeur ajoutée a crû à un rythme annuel moyen de 4,1 % alors que la base de la taxe professionnelle, dans le même temps, n'a connu une augmentation annuelle que de 3 %. La future cotisation complémentaire sera donc plus dynamique que la taxe professionnelle. Ce sont des faits. Il s'agit de remplacer un impôt dont les bases se réduisent, puisque les entreprises investissent de moins en moins, non pas par des dotations d'État, mais bien par un impôt plus moderne.

Alors aujourd'hui, les communes et les groupements de communes perçoivent 17,3 milliards d'euros de taxe professionnelle. Par quoi cette ressource sera-t-elle remplacée ? Par des ressources fiscales et pas par des dotations, par des

ressources fiscales, à hauteur de 17,1 milliards d'euros. Pour 98,8 %, il s'agira donc bien de transferts fiscaux. Et pour que la compensation soit totale, l'État viendra ajouter les 1,2 % restants en dotations. C'est dire que la réforme ne dégradera pas l'autonomie financière des communes et des établissements publics de coopération intercommunale.

Alors quelles seront ces ressources fiscales ? D'abord, la totalité du produit de la taxe d'habitation majorée des frais de gestion aujourd'hui perçus par l'État. Deuxièmement, les taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties et je voudrais faire remarquer que ces taxes foncières sont supportées à part égale par les ménages et par les entreprises, à l'exception d'une part qui restera affectée aux départements et c'est le débat qui est en cours au Sénat. Ensuite la totalité de la future cotisation locale d'activité qui est assise sur les bases foncières des entreprises et dont le produit sera de l'ordre de six milliards d'euros. La taxe sur les surfaces commerciales. Une nouvelle taxe économique sur les entreprises de réseau, auquel d'ailleurs on a ajouté les antennes des opérateurs sur le territoire des communes. Enfin une part significative, et c'est le débat qui est en cours en ce moment même au Sénat, sur la cotisation complémentaire assise sur la valeur ajoutée. L'assemblée nationale a fixé cette part à 20 %. Votre association souhaite aller plus loin.

Je veux dire que depuis le début le gouvernement a indiqué qu'il faisait confiance au Parlement pour trouver l'équilibre sur la solution qui sera finalement adoptée. Et enfin j'ai envie de dire sur ce sujet devant vous que si nous avons commis une erreur, c'est celle de présenter au départ un texte qui reposait sur une idée qui était défendue par tout le monde depuis des années. Je pourrais citer le rapport de Pierre MAUROY, je ne vais pas le faire pour ne pas allonger nos débats, mais il disait expressément que chaque niveau de collectivité devait se voir attribuer un impôt spécialisé et il disait notamment que pour les communes, c'était la fiscalité sur les ménages. Eh bien c'était et c'est une idée que nous partageons et que nous étions nombreux à partager et nous avons présenté le texte du gouvernement de cette façon. Eh bien je reconnais que c'était une fausse bonne idée. C'était une idée qui ne fonctionnait pas et c'est la raison pour laquelle nous avons décidé de laisser au Parlement le soin de mettre en place le bon équilibre dans la répartition de la nouvelle fiscalité entre les différents niveaux de collectivités.

Alors permettez-moi d'insister sur plusieurs points. D'abord, tous ces impôts compensent entièrement les recettes de la taxe professionnelle. Il n'y aura donc aucun recul de la capacité financière des communes et EPCI. Ces impôts, qui sont pour une large part assis sur les bases foncières, sont cohérents avec les missions des communes et établissements publics de coopération intercommunale. Et d'ailleurs, cette architecture présente des similitudes avec celle qui était proposée dans le rapport de Pierre MAUROY en 2001 tout en étant beaucoup plus modérée. Il est tout à fait erroné de dire que les communes ne disposeront plus que d'impôts sur les ménages, déconnectés de la vie économique.

Sur la plupart de ces impôts, les collectivités conserveront un plein pouvoir de vote des taux. La liberté des communes et des EPCI ne sera donc pas entamée. La seule exigence du gouvernement (et qui n'est pas nouvelle) consiste en une règle de lien entre les taux afin d'éviter les écarts injustifiés entre les niveaux d'imposition des ménages et les niveaux d'imposition des entreprises.

Pardonnez-moi cette peut-être trop longue énumération mais je pense qu'elle est importante pour dissiper les malentendus éventuels et pour vous convaincre que la réforme soumise au Parlement ne pénalise pas les communes et les EPCI.

Alors certains disent : « Mais le lien entre les entreprises et les territoires ne sera pas maintenu. » Eh bien non seulement ce lien sera préservé mais il va être conforté par la réforme. Moi, j'ai été, pendant plus de vingt ans, responsable d'exécutifs locaux et je sais bien qu'il est nécessaire d'établir un lien étroit entre entreprises et territoires surtout au niveau communal et intercommunal, c'est-à-dire là où les politiques d'aménagement sont les plus concrètes, là où les bénéfices et les désagréments causés par l'implantation ou le départ d'une usine sont ressentis les plus directement.

Soyons clairs, quand une entreprise s'implantera sur le territoire d'une commune, la commune et l'intercommunalité

bénéficieront du produit des taxes foncières, de la totalité du produit de la cotisation locale d'activité et du produit de la fraction de cotisation complémentaire assise sur la valeur ajoutée. Le lien entre entreprises et territoires ne sera donc pas, s'agissant des communes et des EPCI, distendu.

La répartition de la cotisation complémentaire fait débat. Le gouvernement avait initialement proposé, notamment pour une meilleure péréquation, une répartition sur une base nationale tenant compte de critères locaux. Cette répartition a fait l'objet de beaucoup de critiques, notamment en raison de cette nécessité de bien maintenir le lien entre territoires et entreprises. Et à l'instigation du rapporteur général du budget notamment à l'Assemblée nationale, il a été proposé que l'impôt payé par l'entreprise soit directement affecté aux collectivités sur le territoire de laquelle elle est établie, comme c'est le cas aujourd'hui pour la taxe professionnelle.

Le gouvernement a donné son accord s'agissant du niveau communal et intercommunal mais il y a une difficulté qui découle de cette évolution et qui tient à la situation des communes et des EPCI qui accueillent des entreprises de petite taille parce que, du fait du barème progressif de la cotisation complémentaire, le niveau d'imposition de ces petites entreprises sera faible, voire nul si leur chiffre d'affaires est inférieur à cinq cent mille euros. Et donc il y a là un risque que cela pénalise les petites collectivités qui, naturellement, ont plus de petites entreprises.

La commission des finances du Sénat a proposé une solution qui résout cette difficulté sans remettre en cause le barème d'imposition. Cette solution consiste à affecter l'impôt à chaque collectivité, non plus en fonction de l'impôt payé par l'entreprise sur le territoire de la collectivité, mais en fonction de la valeur ajoutée produite par chaque entreprise sur le territoire de la collectivité. De la sorte, on maintient ce lien direct tout en traitant tous les EPCI sur un pied d'égalité et en organisant, puisqu'il faut bien, naturellement qu'il y ait une compensation, une véritable péréquation entre les territoires riches qui ont beaucoup de grandes entreprises qui produisent beaucoup de valeur ajoutée et les territoires pauvres qui ont plutôt des petites entreprises avec une faible production de valeur ajoutée.

Alors qu'est-ce qui va se passer en 2010 ? 2010 sera une année de transition. Comme je l'ai dit, la taxe professionnelle sera supprimée au 1er janvier mais l'affectation des nouvelles ressources fiscales à chaque collectivité est un exercice complexe qui ne peut pas intervenir avant 2011. Les communes et établissements publics de coopération intercommunale conserveront néanmoins une grande liberté. Ils pourront voter naturellement les taux de taxe d'habitation, de taxes foncières et même le taux de cotisation locale d'activité dans le calendrier habituel. Ils seront affectataires de la taxe d'habitation et des taxes foncières selon les procédures habituelles. Et pour combler la perte de la taxe professionnelle, en attendant la mise en oeuvre du dispositif complet, ils recevront une compensation. Cette compensation, chacun le sait, le Parlement a décidé qu'elle était basée sur les bases de la taxe professionnelle 2010 appliquée au taux 2008 avec la garantie que cette compensation sera au moins équivalente au produit reçu par chaque commune et par chaque EPCI en 2009. Les communes et les EPCI ont donc une visibilité complète sur leurs ressources fiscales en 2010 et sont protégés contre toute baisse de recettes.

Alors qu'est-ce qui se passera en 2011 et après ? Je comprends que vous ne vous contentiez pas d'assurances sur votre budget en 2010 mais que vous souhaitiez savoir à quoi vous en tenir en 2011 et pour les années suivantes, c'est totalement légitime. Je veux dire qu'en 2011, les communes et les EPCI recevront les impôts selon le schéma qui aura été décidé dans le cadre de la loi de finances pour 2010, amélioré le cas échéant au vu des simulations complémentaires qui auront été conduites début 2010. Ils voteront librement leurs taux. Pour chaque collectivité, le remplacement d'un panier d'impôt par un autre pourra cependant avoir des conséquences financières positives dans certains cas et négatives dans d'autres.

Eh bien pour corriger ces variations, nous allons en instaurer un Fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR). Les collectivités dont les ressources auront augmenté du seul fait de la réforme, pas du fait de l'augmentation de leur base, pas du fait de l'augmentation de l'activité économique ou de vote d'un taux, mais simplement du fait de

l'application de la réforme, eh bien ces collectivités seront écrêtées à hauteur de ce surplus et ces ressources viendront abonder le fonds qui servira à compenser les pertes des collectivités dont les recettes auront diminué. Communes et EPCI auront donc aussi la garantie qu'à base et à taux constants, leurs ressources seront maintenues en 2011.

Et à compter de 2012, les recettes fiscales évolueront en fonction de la réalité économique des territoires. Mais naturellement, les dotations qui auront été reçues par des collectivités qui auront été perdantes au départ en 2010 dans la réforme, ces dotations seront reconduites. Et la question qu'il reste à régler ensemble et qui n'est pas nouvelle (je me souviens de tous les débats sur les compensations de la taxe professionnelle il y a quelques années), c'est la question de savoir comment on indexera l'évolution de ces dotations et c'est au Parlement, naturellement, de le décider parce que les ressources financières des collectivités locales auront leur dynamique propre mais chacune des collectivités qui auraient pu être perdantes en 2010 aura la garantie du maintien dans le temps selon une indexation arrêtée ensemble de la compensation correspondant à cette perte. Je sais que la commission des finances du Sénat a proposé un niveau d'indexation. Le débat sur ce sujet est ouvert.

J'ajoute que cette évolution nous ouvre des perspectives en matière de péréquation. J'ai été sensible à la proposition du rapport de Jean-Pierre Balligand et de Marc Laffineur devant la commission des finances de l'Assemblée nationale. Ils proposent de mettre en place un fonds de péréquation alimenté par une partie des progressions les plus fortes du produit de la contribution sur la valeur ajoutée. Nous pourrions avoir ainsi, enfin, depuis le temps qu'on le réclame, un mécanisme permettant de mieux financer les EPCI les plus pauvres.

Alors quand allons-nous réviser les valeurs locatives cadastrales ? J'ai cité tout à l'heure le rapport Mauroy de 2001. Il posait un diagnostic extrêmement clair, jugeant - je le cite - que la révision des valeurs locatives servant de base à la taxe d'habitation a trop longtemps été différée, faute de volonté politique pour mettre en oeuvre cette réforme. Eh bien le gouvernement ne fait pas de la révision des valeurs locatives un préalable à la réforme de la taxe professionnelle, car rien ne justifierait une telle pétition de principe. En revanche, nous avons décidé d'engager cette réforme dès 2010.

Nous allons ouvrir une concertation approfondie dans les jours qui viennent, en vue d'aboutir à des conclusions courant 2010, qui trouveront une traduction législative en loi de finances. Et les associations représentant les collectivités locales, et naturellement au premier rang d'entre elles, l'Association des maires de France seront étroitement associées à ce travail.

Mesdames et Messieurs les maires, face à l'ampleur de la tâche, je sais que la tentation est parfois grande de baisser les bras. Il ne m'a pas échappé que, élections après élections, beaucoup d'entre vous jettent l'éponge. Les candidats se font rares. Le métier de maire, et je dis métier mais je devrais dire sacerdoce exige une disponibilité de tous les instants. Je connais la solitude du Maire, d'autant plus exposé et sollicité dans les petites communes qu'il est bien souvent le premier mais aussi l'ultime interlocuteur. Mais c'est justement parce que j'ai été maire, parce que j'ai été président d'une communauté de communes que je sais aussi toute l'énergie que les initiatives locales peuvent déployer. Le renforcement de la proximité et le respect de vos territoires, c'est la réforme de l'intercommunalité. L'intercommunalité, c'est la clef de notre développement territorial. Mais reconnaissez-le avec moi, quinze mille neuf cents syndicats, deux mille six cents établissements publics de coopération, trois cent soixante et onze pays, c'est beaucoup trop. Il nous faut à la fois achever, mais plus encore rationaliser l'intercommunalité. Donner plus de cohérence aux périmètres mais aussi fondre des syndicats dont l'activité pourrait être reprise de manière plus pertinente dans une structure plus forte. Cette démarche est indispensable pour susciter les économies d'échelle. Pour mener à bien ce projet, le texte de loi qui va être débattu au Parlement prévoit une période au cours de laquelle les préfets disposeront de pouvoirs importants. J'ai bien compris... (mais attendez... mais attendez, ou alors je m'arrête-là si vous voulez... voilà... ça serait dommage... bon...) je sais que beaucoup d'entre-vous estiment que ces pouvoirs sont trop contraignants. Ils sont faits pour s'exercer dans un dialogue nourri avec les collectivités locales parce que je n'ai jamais pensé que les progrès de l'intercommunalité puissent dépendre de la contrainte. Pour autant, je ne pense pas qu'on puisse sincèrement progresser sans un minimum d'incitation. Et je voudrais qu'ensemble

nous nous souvenions des polémiques autour de la réforme Chevènement de l'intercommunalité, qui prévoyait elle aussi des pouvoirs exceptionnels conférés au préfet pour une durée limitée. Aujourd'hui tout le monde s'en félicite et la cite comme une grande réforme. Il nous appartient de la prolonger pour promouvoir un schéma plus cohérent. Mais ça ne veut pas dire qu'on ne doit pas tenir compte des spécificités et des contraintes locales. J'ai eu l'occasion d'ailleurs de m'en entretenir récemment avec les élus de montagne: il n'y aura pas de taille minimale imposée pour les groupements de communes ; il est légitime que les logiques de solidarité intercommunale prennent en compte les réalités géographiques et démographiques propres à chaque département. Notre texte vise à atteindre un équilibre. Le gouvernement cher Jacques Pélissard, a tenu compte des suggestions de l'Association des maires de France qui demandait un renforcement du pouvoir des Commissions départementales de coopération intercommunale. Lorsque vos représentants, membres de ces Commissions auront réuni la majorité des deux tiers comme vous me l'avez suggéré, sur une proposition ; eh bien c'est cette proposition qui s'imposera et naturellement le préfet n'aura pas à discuter de la proposition de la Commission départementale de coopération intercommunale. Nous serons également attentifs à ce que des règles de bonne gouvernance soient instaurées parce qu'aucune commune ne doit pouvoir imposer ses vues contre toutes les autres.

Votre association propose que la répartition des sièges entre communes au sein d'un EPCI, se fasse par accord entre les communes plutôt que par application mécanique d'un tableau établi en fonction de la population. Je veux vous dire que je suis favorable à cette proposition, à condition qu'il y ait unanimité des communes et s'il n'y a pas consensus, alors il faudra appliquer le tableau qui sera prévu dans les textes.

Le projet offrira aussi des outils nouveaux à tous les maires souhaitant approfondir leur démarche intercommunale. C'est un enjeu essentiel si l'on veut rationaliser les ressources publiques. Les économies d'échelle réalisées à travers la gestion unifiée des structures, c'est autant de moyens dégagés pour engager d'autres actions ou pour alléger la fiscalité. Eh bien le projet de loi ouvrira ainsi aux établissements publics de coopération intercommunale la faculté de mutualiser des moyens à l'échelon intercommunal, pour lui permettre par exemple, d'acquérir du matériel destiné à couvrir les besoins de ses communes membres, alors même qu'il ne serait doté d'aucune compétence pour laquelle le matériel serait nécessaire.

Vous vous posez aussi la question de la majorité pour décider des compétences déléguées par les communes à la structure intercommunale, c'est vrai que le projet de loi prévoyait de substituer une majorité simple à la traditionnelle majorité des deux tiers. Je conçois parfaitement que cette évolution puisse vous paraître brutale et je vous indique que le gouvernement sera totalement ouvert sur ce point aux amendements de compromis parce que la vérité c'est que la seule chose que nous souhaitons c'est une vraie solidarité locale, dans l'intérêt de toutes les communes et c'est dans le même esprit que le gouvernement examinera vos propositions sur les pouvoirs de police, essentiels pour les maires, comme ceux en matière de voirie ou de circulation, dont j'ai compris que beaucoup d'entre vous ne souhaitaient pas qu'ils puissent être transférés aux communautés de communes. Enfin, la réforme c'est aussi l'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires. Il ne faut pas percevoir cette disposition comme une menace pour la légitimité du maire, qui verrait sa compétence menacée. Ça aurait été le cas si la désignation du conseiller communautaire s'était faite au cours d'un scrutin autonome. Ce que nous n'avons pas voulu.

En décidant de faire désigner les délégués communautaires à l'occasion des élections municipales, les communes vont se réapproprier les débats communautaires. La structure intercommunale ne sera plus lointaine, elle sera au contraire le creuset d'initiatives et de messages portés par les équipes municipales, qui devront en rendre compte à leurs électeurs. Cela conduira chacun à s'interroger sur les enjeux de l'intercommunalité et à raisonner en termes de coopération communale. Je pense que tout le monde en sortira gagnant.

Pour cela, nous avons répondu positivement à une demande de votre association : l'abaissement du seuil du scrutin avec listes complètes sans panachage. C'est aussi une réponse aux problèmes de gouvernance rencontrés par certaines communes. La commune doit être dirigée au terme d'un choix positif clair en faveur d'une équipe et d'un projet. On tire sa

légitimité de sa capacité à susciter l'adhésion à un projet plutôt que de sa capacité à sortir vainqueur de telle ou telle querelle de personnes. Je n'ai jamais pensé que le fait de rayer des noms sur une liste renforçait la démocratie.

Bien sûr, je mesure la contrainte que représente la constitution de listes, soumise notamment à l'obligation de parité. Il faut y voir un levier de renouvellement. C'est d'ailleurs au moment même où l'on voit que dans certains territoires les jeunes générations hésitent parfois à s'engager. C'est aussi pour cela que nous avons renforcé la possibilité pour les élus de se former. C'est un fait que la fonction de maire se « professionnalise » de plus en plus, mais cette réalité ne doit pas nous faire renoncer à la diversité des profils.

Nous abordons, Mesdames et Messieurs les maires, une phase nouvelle de la décentralisation qui s'accompagnera d'une clarification des compétences. La question aujourd'hui est de savoir qui fait quoi et comment ces compétences sont exercées. C'est un enjeu de démocratie. Je sais que la tâche est considérable. Et c'est pour cela que le projet de loi annonce les grands principes, repris notamment du rapport du sénateur Belot, selon lesquels chaque collectivité doit avoir un socle de compétences bien identifiées. Mais cela n'exclut pas par principe le partenariat, ni les cofinancements, mais il faut donner plus de visibilité au système et plus de cohérence à l'action de chacun. Chaque échelon doit retrouver son identité et sa visibilité. La commune est naturellement l'échelon de proximité, ce qui justifie que soit réaffirmée en sa faveur la clause de compétence générale.

Sans accuser personne, force est de constater que l'enchevêtrement des compétences contribue à scléroser notre système local et ce sont souvent les maires qui en payent le prix, en les enfermant dans des querelles ou en les forçant à des quêtes de financement qui s'apparentent au parcours du combattant et qui sont finalement assez éloignées du fameux principe d'autonomie des collectivités locales. Où est l'autonomie d'un maire d'une commune qui doit passer par toutes les exigences d'une contractualisation souvent déséquilibrée avec les régions, avec les départements et avec l'État ? Soyons clairs : l'objectif n'est pas d'abandonner les communes à leur sort comme j'ai pu l'entendre ici ou là ! Dire que les communes ne pourront plus bénéficier de cofinancement c'est un mensonge. Il n'est question à aucun moment de remettre en cause la possibilité pour les communes d'avoir recours à des financements extérieurs qu'ils viennent du département, de la région, ou de l'État. Il n'est pas question d'interdire les cofinancements, mais simplement de les rendre plus lisibles, plus transparents et plus efficaces. Et croyez-moi, les maires y trouveront avantage.

Mesdames et Messieurs les Maires, cette réforme des collectivités locales, nous devons la mettre en oeuvre dans la concertation. Et c'est la raison pour laquelle je veillerai à ce qu'un groupe de suivi soit constitué comme l'a réclamé le président Pélissard, au sein de la conférence nationale des exécutifs.

Mesdames et Messieurs les maires, pour avoir exercé presque tous les mandats locaux, je sais ce que notre pays doit à la décentralisation et je mesure avec vous combien, depuis une trentaine d'années, la France a changé. Elle a modernisé ses infrastructures, elle a rééquilibré son territoire, elle a réaménagé ses espaces. Ces résultats sont en grande partie dus à la décentralisation, et rien ne serait plus stupide que de recentraliser l'énergie de notre pays. Au moment d'engager la modernisation de notre organisation territoriale, je mesure naturellement les interrogations, parce que le statu quo, même s'il est imparfait, il a un mérite, il est connu. La réforme, elle, elle charrie toujours une part de doute, jusqu'au jour où elle s'installe, et où elle produit ses effets. Les plus anciens ici se souviennent peut-être des débats que nous avons eus en 1982, quand fut initié le mouvement de décentralisation. Tout le monde n'y était pas favorable, et les échanges ont été vifs. Je me souviens aussi des lois qui ont conduit à l'intercommunalité. Elles ont été combattues dans cette enceinte. Souvenez-vous aussi des débats que nous avons eus sur les réformes successives de la fiscalité. A chaque fois, certains y ont vu la fin de l'autonomie des collectivités locales, et beaucoup d'entre-nous n'ont pas manqué de dénoncer le prétendu désengagement de l'État. Eh bien aujourd'hui, il est certain que le plus simple aurait été de ne rien faire. Mais je ne crois pas que cette lâcheté aurait suscité votre adhésion parce que vous connaissez tous les travers de notre organisation territoriale.

En revanche, je suis convaincu que l'inaction reviendrait à s'exposer à l'avenir à des choix douloureux qui seraient sans commune mesure avec la réforme que nous vous proposons. «Supprimez les départements», nous conseillaient certains. «Réduisez drastiquement le nombre de nos communes», suggéraient les autres. Mais parce que l'Histoire de France n'est pas une page blanche sur laquelle on tire aveuglément un trait, nous avons choisi une voie pragmatique destinée à renforcer les synergies entre le couple « commune/intercommunalité » et le couple « département/région ».

Mesdames et Messieurs les maires, je vous ai parlé avec franchise et en confiance. Je l'ai fait avec la conviction que notre pays doit encore et toujours se moderniser. Et au coeur de cette conviction, je ne dissocie pas les élus nationaux des élus locaux. Nous sommes tous au service de nos concitoyens. Nous sommes tous au service de la République. Et dans cette République que nous aimons, il n'y a pas l'État d'un côté et les collectivités territoriales de l'autre. Nous sommes tous comptables du même intérêt général et notre responsabilité commune, c'est de réfléchir et d'agir pour une France plus moderne et plus efficace, et cet objectif doit transcender nos différences politiques et les intérêts de chacun. Rénover la décentralisation pour renforcer la France, c'est l'objectif que je vous propose de poursuivre ensemble parce que devant nos concitoyens, nous sommes tous et avant tout, les élus de la République. Et cette République indivisible n'est prisonnière d'aucun parti.

Nos débats sont légitimes et nous sommes tous passionnés. Mais le service de la France nous rassemble et c'est pour cela qu'à chaque étape de la décentralisation les élus ont répondu : présents. Eh bien c'est cette conviction que je voulais, ce soir, partager avec vous.

Source <http://www.gouvernement.fr>, le 18 novembre 2009