

Décision locale

finances et gestion

La lettre d'information hebdomadaire n° 708 - 9,50 euros -

Du 2 au 7 juin 2009

A LA UNE

REFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE

POURQUOI CA COINCE...

La réforme de la taxe professionnelle fait l'objet d'une intense négociation -parfois cahotique- entre les élus, les entreprises et le gouvernement. Ce dernier, confronté à des points de vue contradictoires, a reporté à fin juin la présentation de son projet.

"*Décision Locale*" fait cette semaine l'état des forces en présence: celles des élus qui estiment qu'aucune collectivité ou niveau de collectivité ne peut être dotée d'un seul impôt, que chaque niveau de collectivité doit bénéficier d'un panachage entre impôts ménages et impôts pesant sur l'activité économique et éviter qu'une même base d'imposition soit affectée à plus de deux niveaux de collectivités. Et celles des entreprises: pour sa part, peu cité dans le débat, l'Institut des entreprises estime que l'instrument privilégié serait un partage des recettes de l'imposition sur les sociétés avec les collectivités locales.

La grande inquiétude des départements **P. 2**

Les thèses en présence **P. 4**

L'ESSENTIEL

MESURE DE LA PAUVRETE- QU'INDIQUENT LES INDICATEURS ? **P8**

Le «tableau de bord» de la lutte contre la pauvreté décrit une batterie d'indicateurs permettant de mesurer la pauvreté en France fait en effet l'objet d'un décret publié au JO. La quarantaine d'indicateurs sont répartis en onze objectifs thématiques : lutter contre la pauvreté monétaire et les inégalités, contre le cumul des difficultés de conditions de vie, contre la pauvreté des enfants, des jeunes, des personnes âgées et des personnes qui ont un emploi. Mais la méthode retenue est fortement contestée, notamment parce qu'elle permettra, à coup sûr, d'obtenir des données conformes au souhait du chef de l'Etat...

LA SEMAINE

ARMES A L'ECOLE - Le refus des conseils généraux et régionaux. **P5**

AMENAGEMENT- Sociétés publiques locales: une proposition de loi propose un nouvel outil d'intervention des entités décentralisées. **P6**

ANTENNES-RELAIS- Une réunion pour peu de choses **P9**
-Les grandes villes demandent que les tests soit «pilotée par l'Etat, qui doit y consacrer des moyens humains et financiers suffisants» **P9**

RH-Locales

INTERESSEMENT COLLECTIF- LA GENERALISATION ? **P.13**

Eric Woerth a engagé jeudi dernier des négociations sur la généralisation de l'intéressement collectif dans les fonctions publiques, avec les 4 organisations syndicales signataires des accords salariaux du 21 février 2008.

e-Locale

ANTENNES- LES PROPOSITIONS **P.14**

La ville de Nice va tester de nouveaux usages du téléphone mobile "sans-contact" (télé-péage, etc.).

LE POINT

LOPPSI 2 **P.8**

URGENCE SECURITAIRE?

Le second projet de loi Loppssi intègre les polices municipales et la sécurité civile dans les "objectifs de performance".

A noter que le texte pérennise le dispositif du bail emphytéotique administratif et qu'il supprime la date limite du 31 décembre 2007 pour les "besoins de la justice, de la police ou de la gendarmerie nationales".

Autre mesure: les possibilités d'utiliser la vidéoprotection sont étendues aux personnes privées.

POURQUOI CA COINCE...

La réforme de la taxe professionnelle fait l'objet d'une intense négociation -parfois cahotique- entre les élus, les entreprises et le gouvernement. Ce dernier, confronté à des points de vue contradictoires, a reporté à fin juin la présentation de son projet.

Décision Locale fait cette semaine l'état des forces en présence: celles des élus qui estiment qu'aucune collectivité ou niveau de collectivité ne peut être dotée d'un seul impôt, que chaque niveau de collectivité doit bénéficier d'un panachage entre impôts ménages et impôts pesant sur l'activité économique et éviter qu'une même base d'imposition soit affectée à plus de deux niveaux de collectivités.

De son côté, peu cité dans le débat, l'Institut des entreprises estime que l'instrument privilégié serait un partage des recettes de l'imposition sur les sociétés avec les collectivités locales.

Difficultés de concilier les points de vue ? Ou simples gênes à finaliser le contenu de la compensation soit financière, soit fiscale, soit financière et fiscale, qui remplacera 80% de la base actuelle de la taxe professionnelle, alors que selon le calendrier présenté le 10 avril dernier, le gouvernement envisageait de présenter pour la fin mai un avant-projet de réforme ?

Toujours est-il qu'il vient d'annoncer le report de cette présentation au 25 juin prochain.

Aussi le second atelier qui s'est tenu le 27 mai à Bercy, entre les ministres en charge du dossier et les représentants des associations d'élus a-t-il seulement permis de faire le point sur la concertation en cours.

UNE RÉFORME GLOBALE DE LA FISCALITÉ LOCALE

Point important à souligner, le communiqué remis à la presse par Christine Lagarde, Michèle Alliot-Marie et Eric Woerth précise que «*les participants ont relevé, à la suggestion des ministres, que la suppression de la taxe professionnelle sur les investissements productifs gagnerait à s'inscrire dans une réforme plus globale de la fiscalité locale*».

Est-ce à dire que les dispositions qui seront insérées dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2010, qui doit être transmis vers le 14 juillet au Conseil d'Etat, porteront aussi sur la révision des valeurs locatives ou une modification du régime des dégrèvements ?

Même s'il est encore trop tôt pour le dire, il semble que certaines propositions du groupe de travail commun à l'Association des maires de France, à l'Assemblée des départements de France et à l'Association des régions de France, sont prises en compte. Du moins sur le fait qu'il convient de procéder à une réforme globale de la fiscalité locale. À moins tout simplement que l'on procède par étape : 2010 premier texte portant sur l'impôt économique, la suite de la réforme n'étant abordé qu'en 2011.

Pour l'heure, les scénarios de compensation des pertes de TP, combinés ou non avec une réforme des autres taxes semblent rester ouverts. Une seule certitude, a minima une disposition portant sur la taxe professionnelle sera inscrite dans le PLF 2010, avec si l'on s'en tient à la présentation faite le 10 avril, l'année 2010 devrait être neutre pour les collectivités, le gouvernement envisageant la création d'un dégrèvement « partiel », « à hauteur d'une fraction d'une fraction de l'assiette des équipements et biens mobiliers ». Par contre, la véritable réforme débiterait progressivement en 2011, avec le maintien d'une taxe professionnelle assise sur les biens passibles d'une taxe foncière, une compensation budgétaire et de nouvelles ressources fiscales. Du point de vue des entreprises, elles acquitteraient une cotisation partielle sur les équipements et biens mobiliers tandis que l'autre partie serait dégrèvée.

S'ENTENDRE SUR UNE ASSIETTE « VALEUR AJOUTÉE »

Au cours de la rencontre du 27 mai, les ministres ont également fait un...

REFORME DE LATP

LES ELUS DOIVENT PARLER D'UNE SEULE VOIX, DIT CLAUDY LEBRETON (ADF)

Claudy Lebreton, président de l'Association des départements de France (ADF), s'est inquiété la semaine dernière de la disparition de l'autonomie fiscale pour les départements que pourraient entraîner la mise en oeuvre des pistes avancées par le gouvernement.

Il s'est exprimé au cours d'une conférence de presse organisée la veille de deux importantes réunions des associations d'élus locaux sur la réforme de la taxe professionnelle, l'une avec les représentants du Medef, l'autre avec les ministres en charge du dossier, qui se tenaient le 27 mai.

En 2007, le produit des quatre taxes locales (habitation, foncier bâti et non bâti, professionnelle) perçu par l'ensemble des départements s'élevait à 19,03 milliards d'euros sur un total de 34,8 milliards d'euros de recettes fiscales en incluant la fiscalité indirecte (droits de mutation, TIPP, taxe sur les conventions d'assurances, taxe sur l'électricité, etc.).

Selon les pistes exposées le 10 avril par le gouvernement, le produit des taxes locales -dont les conseils généraux fixent le taux annuel- chuterait à 5,78 milliards, les autres contributions s'établissant à 29,02 milliards.

«L'autonomie fiscale des collectivités s'en trouverait donc amputée» et «ramenée à moins de 10%», indique le président de l'ADF pour qui «la disparition de l'autonomie fiscale des collectivités territoriales n'est pas acceptable». Il précise aussi que ce point «n'est pas négociable».

Quant à la suite du dialogue avec le gouvernement, il a insisté sur la nécessité, pour les associations d'élus, de «parler d'une seule voix». «Si on se divise, nous sommes morts car le gouvernement imposera ses vues», a-t-il ajouté en rappelant les propositions présentées par les associations d'élus à la suite de la remise du rapport du Conseil économique, social et environnemental.

Il a aussi qualifié «d'erreur de diagnostic» la partie du rapport Balladur sur la réforme de la dépense...

REFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE

... point sur les réunions techniques qui ont été organisées avec les associations d'élus et les organisations représentant les entreprises ainsi « que les directions des ministères pour chiffrer les différentes hypothèses de compensation que les parties prenantes privilégient ou souhaitent voir expertisées ». Autre avancée, toujours selon le communiqué des ministres, *« il a été convenu d'expertiser les différentes modalités d'évolution possible pour les contributions assises sur la valeur ajoutée »*.

Il reste que sur cet aspect, des divergences existent entre les façons d'aborder cette assiette de substitution. Les associations d'élus privilégient un élargissement de la cotisation minimale actuelle en fonction de la valeur ajoutée perçue au profit de l'Etat, et envisagent pour compenser la perte de produit induit par la suppression de la taxe professionnelle sur les investissements productifs d'appliquer un taux de 1,67% (au lieu de 1,5 % actuellement) et de réintégrer les contribuables situés au-delà du seuil de 7,6 millions d'euros de chiffre d'affaires. Cette limite de l'éligibilité à la cotisation minimale pourrait être abaissée à 152.000 euros.

Cette imposition, dont il reste à préciser si les modalités de fixation du taux annuel de répartition entre les communes, serait couplée avec la base résiduelle de la taxe professionnelle, assise sur les biens bâtis. L'option des associations d'élus étant de dissocier ces deux taxes.

Sans que le Medef ou les autres organisations représentants les entreprises se soient prononcés, une autre hypothèse est avancée par l'Institut de l'entreprise (*voir ci-contre*) qui vient de publier une note sur des pistes de réforme de la fiscalité locale.

« Pour que les entreprises continuent à participer de manière substantielle aux budgets locaux, l'instrument privilégié serait un partage des recettes de l'imposition sur les sociétés avec les collectivités locales », relève l'Institut.

Comme il s'agit d'un impôt dont le rendement est volatile, la note souligne que *« pour les communes et groupements de communes, seule la valeur ajoutée semble susceptible de constituer une base à la fois stable et procurant un lien satisfaisant entre l'entreprise et le territoire qui l'accueille »*.

Mais, selon l'Institut *« il n'en reste pas moins que la valeur ajoutée, (...) ne constitue pas une mesure satisfaisante de la capacité contributive des entreprises »*. Car cette assiette, *« contrairement à une idée largement répandue » ne mesure pas la capacité contributive des entreprises. Il s'agit d'une fausse idée qui semble due à une erreur d'interprétation : si la valeur ajoutée mesure en effet la richesse produite par l'entreprise, celle-ci ne conserve qu'une petite partie de cette richesse (son bénéfice). La plus grande partie est redistribuée (notamment aux salariés) ou mise de côté pour faire face à des coûts futurs. Une taxe sur la valeur ajoutée des entreprises reste donc essentiellement une taxe sur les coûts, qui pose, comme la taxe professionnelle, des problèmes de compétitivité et pousse aux délocalisations »* peut-on lire dans ce document.

Pour résoudre la quadrature du cercle (garder le bénéfice comme mesure de la capacité contributive, mais offrir aux collectivités une masse plus stable, la valeur ajoutée), la commission Modernisation de la fiscalité de l'Institut de l'entreprise propose *« que l'impôt local sur la valeur ajoutée soit un impôt minimal alternatif à l'impôt sur les sociétés et s'imputant sur celui-ci. Cette imputation reviendrait bien à un partage de l'impôt sur les sociétés, mais la masse transférée aux collectivités territoriales serait lissée dans le temps, la variabilité de l'impôt sur les sociétés étant gérée par l'État, mieux à même de la supporter. »*

UN ÉLARGISSEMENT DES DISCUSSIONS

Le report à la fin juin de la présentation d'un avant projet de réforme, tient aussi pour partie de l'option retenue par le gouvernement pour gérer le dossier. Il a en effet dissocié la discussion avec les entreprises de la concertation avec les collectivités territoriales. Est-ce à dire que toute discussion tripartite était nécessairement stérile ? ou vouer à l'échec tant les divergences sont grandes ?

Afin d'appréhender la position des représentants entreprises, les ...

ECLAIRAGES

REFORME TP

... locale, conduisant à « un mauvais remède ». Le comité « s'est déclaré frappé par l'importance de la dépense locale dans l'ensemble de la dépense publique », sans prendre la mesure « des transferts de charges suite aux vagues successives de décentralisation et aux nouvelles missions » confiées aux collectivités, a reproché Claudy Lebreton.

CE QU'EST L'INSTITUT DES ENTREPRISES

L'Institut de l'entreprise est une association (loi de 1901) créée en 1975 par une trentaine de grands groupes. Ses promoteurs étaient animés par le désir de disposer d'un organe de réflexion, indépendant de tout mandat syndical ou politique, qui leur permette d'affiner leur approche des questions économiques, sociales et sociétales.

L'Institut de l'entreprise réunit aujourd'hui plus de 120 adhérents, dont les activités couvrent l'ensemble des secteurs économiques, générant un chiffre d'affaires cumulé qui représente plus de 20% du PIB marchand de la France. A la fois différent des organisations professionnelles et en contact permanent avec elles, l'Institut se distingue par sa capacité à échapper aux pressions de la conjoncture immédiate. Dans sa démarche de mise en perspective des positions de tous les acteurs de la vie économique et sociale, français et étrangers, il est à la fois un lieu d'élaboration d'une pensée managériale moderne et un centre de réflexion sur les sujets de société.

Au sein de l'univers des entreprises, l'Institut se situe donc en amont des organisations professionnelles, qu'il a vocation à alimenter en analyses et en propositions. Il inscrit son action de réflexion et de communication dans la durée. Ses convictions sont clairement affichées, mais, son indépendance est le gage de sa crédibilité et de son autorité.

REFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE

... associations représentant les maires et les présidents de communautés (AMF, AMGVF, FMVM, APVF, ACUF et AdCF) ont rencontré le 27 mai, au siège de l'Association des Maires de France, Laurence PARISOT, présidente du MEDEF, afin de réfléchir sur ce que pourrait être le futur impôt économique local.

Pour les élus, il s'agissait de réaffirmer qu'entreprises et collectivités locales partagent des intérêts communs en matière d'attractivité et de développement durable des territoires et que l'impôt économique local est au coeur de ce partenariat. Cette rencontre devait permettre aux représentants des élus de rappeler l'importance de la taxe professionnelle dans les ressources des collectivités locales et la part essentielle de l'investissement des collectivités locales dans l'économie du pays et ses effets positifs sur les entreprises et l'emploi.

Elle a aussi permis au Medef de rappeler sa « totale opposition » à l'instauration d'un nouvel impôt sur les entreprises.

Selon notre confrère les Echos, « C'est à l'Etat de trouver la compensation à travers des transferts de recettes fiscales nationales, mais aussi d'imposer une réduction des dépenses locales », a résumé un responsable patronal.

Le Medef et les associations se sont accordés sur la nécessité du maintien d'un impôt économique local et sur l'idée de travailler ensemble à la recherche de solutions équilibrées. Les élus locaux et le patronat ont constitué un groupe de travail pour tenter d'élaborer un « diagnostic partagé » sur la fiscalité locale, dans le courant du mois de juin.

Ce projet louable pourra-t-il aboutir, si cet élargissement de la discussion ignore les autres représentants des entreprises (PME) et des artisans ?

Il convient de rappeler que, lors de la rencontre organisée entre le gouvernement et les entreprises, le président de la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME), Jean-François Roubaud mettait en garde sur les « effets de transfert. (...) Il ne faudrait pas qu'on baisse par exemple les charges des entreprises du secteur de l'industrie pour les augmenter sur celles du service ».

Du côté de l'Union professionnelle artisanale (UPA), même type de mise en garde : les mesures de compensation ne doivent pas se traduire « au final par un alourdissement des prélèvements qui pèsent sur les entreprises ».

LES THÈSES EN PRÉSENCE

Afin d'éclairer le débat, nous présentons d'une part, les propositions des associations d'élus relatives à la fiscalité pesant sur l'activité économique et, d'autre part de larges extraits du rapport de la Commission Modernisation de la fiscalité de l'Institut de l'entreprise.

LE POINT DE VUE DES ASSOCIATIONS D'ÉLUS

Ces propositions comportent deux variantes, s'appuyant sur les principes suivants :

- aucune collectivité ou niveau de collectivité ne peut être dotée d'un seul impôt,
- chaque niveau de collectivité doit bénéficier d'un panachage entre impôts ménages et impôts pesant sur l'activité économique,
- éviter, dans la mesure du possible, qu'une même base d'imposition soit affectée à plus de deux niveaux de collectivités

La première variante consiste à détailler les ressources affectées à chaque niveau de collectivité.

« Ressource affectée aux départements et aux régions

Dans le schéma actuel, les locaux utilisés par les acteurs économiques sont soumis à un double mécanisme d'imposition :

- ils sont assujettis à la taxe foncière sur les propriétés bâties,
- l'assiette de la TP étant composée des immobilisations soumises aux taxes foncières et des EBM, les locaux sont intégrés dans la base imposable, aux côtés des EBM.

Le maintien de cette double taxation n'est pas pertinent au regard des perspectives actuelles :

- les EBM étant appelés à disparaître de l'assiette de la TP, celle-ci ne ...

ECLAIRAGES

REFORME TP

LA « CONTRIBUTION CLIMAT-ÉNERGIE » PROPOSÉE PAR L'INSTITUT DE L'ENTREPRISE

Selon l'Institut, cette contribution présente plusieurs avantages :

- sa dynamique est probablement la plus favorable qui soit, puisqu'il existe un consensus pour qu'elle augmente régulièrement pendant au moins vingt ans ;

- affecter cette contribution au remplacement de la taxe professionnelle est de nature à rassurer les entreprises sur le fait que cette taxe nouvelle ne se traduira pas par une hausse des prélèvements obligatoires néfaste à la compétitivité de la France.

Mais cette solution présente aussi de graves inconvénients :

- elle apparaît comme un transfert partiel sur les ménages ;

- et surtout, il n'y a pas de pertinence à faire financer une part aussi élevée des dépenses des collectivités concernées par une contribution qui ne concerne pas de façon égale toutes les personnes physiques et morales résidant sur leur territoire.

En fait, cette contribution climat-énergie semble plutôt destinée à contribuer au « bouclage budgétaire » global de la réforme, mais en restant affectée à l'Etat.

REFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE

...reposerait donc plus que sur le seul foncier bâti.

Par ailleurs, les deux mécanismes d'imposition taxant le foncier bâti reposent sur une base d'imposition identique, la valeur locative des locaux considérés. Dans un souci de simplification, le groupe de travail propose donc de fusionner le foncier bâti pesant sur les acteurs économiques et la part foncière de la TP, de manière à ne constituer qu'une seule et même assiette.

Le groupe de travail considère que la valeur ajoutée, représentative de la richesse produite au niveau d'un territoire, doit être également prise en compte dans l'assiette de l'impôt appelé à remplacer la TP.

Comme l'avait relevé la commission Fouquet, cet élément présente l'avantage d'être déjà pris en compte dans le calcul des cotisations de TP –et donc déjà connu– via les mécanismes de plafonnement et de cotisation minimale.

Cette proposition sera à articuler avec l'affectation éventuelle aux collectivités locales du produit de la cotisation minimale, dont le produit est par ailleurs appelé à augmenter compte tenu de la suppression de l'assiette EBM.

Le groupe de travail propose d'instituer un impôt local sur les acteurs économiques assis sur une assiette mixte, combinant la valeur du foncier et la valeur ajoutée.

Cet impôt serait affecté aux régions et aux départements, qui disposeraient ainsi d'un impôt prenant en compte à la fois des éléments de stock et des éléments de flux.

Ressources affectées aux communes et aux EPCI

Le groupe de travail considère que sur le plan du principe, l'impôt payé à l'échelon local par les acteurs économiques s'apparente à une contribution versée au titre des services et équipements financés par les communes et leurs groupements, et permettant de promouvoir un cadre favorable au développement de l'activité économique.

Afin de répondre à cet esprit, il est proposé d'affecter aux communes et à leurs groupements une contribution (pouvant être dénommée « contribution au développement de l'activité »), qui pourrait reposer sur une assiette mixte combinant la superficie occupée par l'activité et le nombre de salariés y travaillant, ces critères reflétant de manière satisfaisante la « charge » que constitue pour une collectivité l'implantation d'une activité sur son territoire.

Cette contribution bénéficierait d'un champ d'application élargi : elle ne s'appliquerait pas aux seules entreprises, comme c'est le cas de l'actuelle taxe professionnelle, mais serait étendue à toutes les activités situées dans le domaine concurrentiel, ainsi qu'aux activités administratives. Des taux différenciés pourraient être envisagés selon la nature des activités imposées.

L'élargissement de l'assiette offre plusieurs avantages :

- il permet, en répartissant la pression fiscale sur une base élargie, de fixer des taux d'imposition à un niveau relativement bas ;
- il garantit donc un système d'imposition plus équilibré que le système actuel,
- il contribue également, par la masse de produit fiscal généré, à faciliter l'instauration d'un système de péréquation entre collectivités. »

La seconde variante est une proposition alternative afin de maintenir un impôt économique pour les communes et les établissements de coopération intercommunale.

« À défaut de l'affectation aux communes et groupements de la contribution au développement de l'activité, le groupe de travail propose que l'impôt reposant sur le foncier bâti et la valeur ajoutée soit réparti entre les trois niveaux de collectivités. »

« Dans tous les cas, la prise en compte du foncier bâti doit se faire dans le cadre de valeurs foncières rénovées.

Les modalités d'imposition devront éviter l'écueil actuellement constaté pour la taxe professionnelle, d'une proportion très importante de contribuables exonérés du paiement de l'impôt. ... »

NOTA BENE

ARMES A L'ECOLE

LE REFUS DE CONSEILS GENERAUX ET REGIONAUX

Dans les propositions gouvernementales de lutte contre l'introduction d'armes dans les établissements scolaires, l'Association des régions de France (ARF) et Assemblée des départements de France (ADF) se montrent très réticents.

Le ministre de l'Education nationale Xavier Darcos a reçu mercredi dernier les représentants des chefs d'établissements scolaires, de collectivités locales et des parents d'élèves, pour discuter des mesures qu'il propose afin de lutter contre l'introduction éventuelle d'armes dans les établissements scolaires.

Le ministre a rappelé ses propositions: fouille des élèves, installation de portiques, mise en place d'une «force mobile d'agents» pouvant intervenir dans des situations d'urgence ou encore caméras de surveillance.

Il s'est aussi dit partisan de voir les agressions commises sur les personnels scolaires faire l'objet de circonstances aggravantes, «y compris lorsqu'elles se déroulent en dehors des établissements scolaires».

M. Darcos a également proposé que «des sanctions financières concrètes, rapides et proportionnées» puissent frapper les parents «qui ont définitivement démissionné afin de rappeler ces familles à leurs responsabilités».

Le ministre de l'Education nationale a précisé dans un communiqué qu'il soumettrait ce mercredi ses propositions au président de la République et au Premier ministre.

A l'issue de cette rencontre, Xavier Darcos a parlé devant la presse de «pistes» méritant d'être «examinées, non pas de manière systématique». «On ne pourra pas mettre ça partout et ce ne sera sans doute pas nécessaire, mais on ne pas l'exclure», a-t-il dit.

Pour leur part, l'Assemblée des départements de France (ADF) ...

REFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE

...Le volume fiscal généré par ces impôts devra être dimensionné en tenant compte de la disparition demandée par des dégrèvements et compensations actuellement à la charge de l'Etat, et de l'impact des perspectives ouvertes par la réforme de la TP (en particulier la hausse de la cotisation minimale). »

LA NOTE DE L'INSTITUT DE L'ENTREPRISE

« La Commission Modernisation de la fiscalité de l'Institut de l'entreprise a engagé au deuxième semestre 2008 une réflexion sur la situation de notre pays au regard de l'application du principe de subsidiarité en matière fiscale. Ses travaux ont porté sur l'analyse des rôles respectifs de l'Union européenne, de l'État et des collectivités locales en matière de définition de l'assiette de l'impôt, de fixation de son taux, de perception de son produit et, plus généralement, de définition de la politique fiscale.

La parution de cette étude est prévue pour la fin du printemps 2009. Mais, compte tenu du débat actuel sur la réforme des collectivités locales, de leur financement et tout particulièrement des impôts locaux, notamment la taxe professionnelle, il nous a paru opportun de publier de façon anticipée un résumé de la partie du rapport qui traite de ces sujets.

« Sur un sujet aussi politiquement sensible que techniquement complexe, les représentations courantes dans le débat public sont bien souvent biaisées. La Commission Modernisation de la fiscalité de l'Institut de l'entreprise infirme trois idées reçues, qui limitent de manière peu justifiée le champ de la réflexion en vue d'une réforme de la fiscalité locale ».

Plusieurs pistes de réformes peuvent être envisagées. « Parmi elles, le partage local du produit d'impositions » nationales paraît la mieux adaptée. En conclusion de ses travaux, la Commission estime ainsi que l'institution d'une taxe locale sur la valeur ajoutée, imputée sur l'impôt des sociétés serait une voie d'évolution à privilégier, en dépit des imperfections liées à la valeur ajoutée en tant que mesure de la capacité contributive » des entreprises. Une contribution « climat-énergie » serait par ailleurs destinée à assurer le bouclage budgétaire de la réforme, tout en demeurant affectée à l'Etat. » (voir colonne page 4)

Mais le rapport formule ces propositions après avoir détaillé plusieurs idées reçues concernant les principes qui doivent guider cette réforme.

Tout d'abord le document sur l'augmentation des dépenses qui a accompagnée la décentralisation et le fait qu'en France l'évolution de ses compétences s'est réalisées « dans un cadre institutionnel qui ne prévoit aucun encadrement des dépenses et des taux d'imposition, contrairement à ce qui existe dans de nombreux pays. »

À cet égard, deux exemples sont cités : les collectivités publiques allemandes qui « sont liées depuis février 2006 par un pacte de stabilité interne, limitant la croissance des dépenses à 1 % en volume sur la période 2007/2009 ». De même, en Italie, « la loi de finances a institué un mécanisme de régulation des dépenses publiques locales, révisable annuellement ».

Ainsi, selon la commission :

- la dépense publique locale n'est pas une donnée incompressible (Idée reçue n° 1) . Il est notamment indiqué qu'une « idée largement répandue est que la décentralisation a transféré aux collectivités locales des dépenses non maîtrisables, dont la croissance est forte, et qu'il faut donc leur assurer les recettes permettant d'y faire face.

Cette idée constitue un puissant argument pour refuser toute maîtrise de l'évolution des dépenses et pour revendiquer la maîtrise totale du taux des impôts locaux. Pour contrer cet argument, il est essentiel que des études analysent plus précisément la part contrainte et la part discrétionnaire dans les dépenses locales.

Sans en faire une règle absolue et automatique, un principe de bonne gouvernance serait d'assurer une correspondance entre le volume du financement fiscal et celui des dépenses discrétionnaires ».

- l'autonomie locale n'implique pas l'existence d'assiettes fiscales localisables (Idée reçue n° 2)

« Une erreur trop souvent commise dans les réformes passées a consisté à vouloir chercher une nouvelle assiette qui serve à la fois à répartir la taxe entre les contribuables et entre les collectivités, ce qui revient à chercher une grandeur unique à utiliser comme mesure de capacité contributive et comme clé de répartition.

Une telle démarche conduit fatalement à un compromis qui consiste à s'accommoder... »

NOTA BENE

ARMES A L'ECOLE

...et l'Association des régions de France (ARF) étaient représentées à cette rencontre sur « la lutte contre l'introduction d'armes » dans les établissements par un collaborateur fonctionnaire « mais pas par un élu. (...) Il s'agit de manifester notre désaccord fondamental avec les propositions du ministre », a expliqué le président de la commission éducation à l'ARF et président socialiste de la région des Pays de la Loire, Jacques Auxiette. « En voulant mettre en place des systèmes policiers à l'intérieur des établissements, il a une attitude indigne d'un ministre d'un pays qu'on considère encore comme le pays des droits de l'homme et des droits de l'enfant », a déclaré M. Auxiette.

A l'ADF, on se dit « très circonspect par rapport aux mesures et pour la plupart de mes pairs, il y a une vraie hostilité », a déclaré le président socialiste de l'ADF Claudy Lebreton. « Ce ne sont pas selon nous, les bonnes mesures » pour enrayer la violence scolaire, a-t-il dit, préférant « la force de l'éducation et de la prévention à celle de la répression. (...) Ce sont des mesures de communication. Ce sont bientôt les élections européennes et comme par hasard le thème de la sécurité est en train de s'inviter par ce biais là dans la campagne électorale », a-t-il souligné.

AMENAGEMENT

SOCIÉTÉS PUBLIQUES LOCALES: UNE PROPOSITION DE LOI PROPOSE UN NOUVEL OUTIL D'INTERVENTION DES ENTITÉS DÉCENTRALISÉES

La proposition de loi de Daniel Raoul, sénateur PS du Maine-et-Loire, pour le développement des sociétés publiques locales a été adoptée avec plusieurs modifications en concertation avec son auteur, par la commission des lois du Sénat.

Le texte vise à introduire un nouvel outil d'intervention des entités... »

REFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE

... d'une assiette qui mesure mal la capacité contributive mais qui est localisable.

Il serait plus sain de dissocier les deux problèmes en recherchant d'abord la bonne assiette, puis en déterminant ensuite la bonne façon de la localiser. En effet, les assiettes pertinentes et directement localisables sont rares. »

«Avant de couvrir de manière adéquate les charges d'une collectivité, une imposition doit avant tout correspondre à une capacité contributive bien identifiée. C'est une question d'équité, d'efficacité, mais aussi une exigence constitutionnelle. À cet égard, le seul flux qui mesure la faculté contributive est le revenu pour les ménages et le bénéfice pour les entreprises. »

• la mesure de l'autonomie financière locale ne peut se limiter à la seule faculté de vote local des taux de certaines impositions (Idée reçue n° 3)

«Même si c'est techniquement complexe (notamment en termes de disponibilité de l'information au moment du vote des taux), il reste possible de voter localement le taux applicable à une assiette nationale localisée au moyen d'une clé de répartition.

Mais la question n'est pas seulement de savoir si le vote du taux est techniquement possible. Elle est aussi de savoir quelle est la légitimité d'un tel vote et à quelles limites il doit être soumis.

Pour les ménages, il y a un lien clair entre le niveau des taux et celui des dépenses locales, qui peut faire l'objet d'un débat démocratique, l'impopularité de l'impôt limitant les velléités de hausse excessive des taux, au moins si la quasi-totalité de la population paye les dits impôts. Pour cette raison, il est communément admis que le taux des impôts locaux pesant sur les ménages peut être voté librement sans aucune contrainte fixée par le législateur. Pour les entreprises, le problème est plus délicat. D'une part, le lien entre niveau d'imposition et niveau de « services rendus » est moins évident : l'impôt sur les entreprises représente plus de la moitié des impôts locaux alors que les dépenses des collectivités sont essentiellement consacrées aux ménages.

De plus, les entreprises ne votent pas. Enfin, les décideurs locaux ne se sentant pas en charge de la politique macroéconomique, ils ont tendance à sous-estimer l'impact de l'impôt local sur la compétitivité des entreprises, et les débats au sein de la Commission Fouquet l'ont bien montré.

Le vote des taux à l'échelon local ne peut donc s'envisager que sous un plafond assez contraignant. »

«La notion d'autonomie financière des collectivités locales recoupe une réalité bien plus complexe. La seule faculté de voter les taux ne suffit pas à la caractériser. Il faut prendre en compte le fait qu'en plus de leurs ressources fiscales, les collectivités bénéficient de dotations de l'état. Celles-ci sont de caractéristiques très variables, laissant plus ou moins de marges de liberté aux collectivités, en fonction de leur nature globale ou affectée, et des conditions pouvant présider à leur attribution. L'OCDE a ainsi conduit une étude comparée sur le degré d'autonomie financière des collectivités territoriales en procédant à une analyse fine de la typologie des dotations et de la fiscalité propre ou partagée.

L'application de cette grille d'analyse aux pays membres de l'OCDE met en évidence un degré d'autonomie fiscale substantiellement plus élevé que celui résultant d'indicateurs plus rudimentaires, tel que le poids relatif des ressources fiscales locales parmi les ressources fiscales.

La conclusion, pour ce qui concerne la France, est que les collectivités françaises disposent en réalité d'un degré élevé d'autonomie financière.

La part des subventions affectées, seule ressource qui échappe entièrement à l'initiative des collectivités territoriales y est substantiellement inférieure (5,7 % des ressources) que dans la moyenne des pays de l'OCDE (22 % des ressources).

La part des ressources fiscales « autonomes » (54,5 %) est nettement supérieure à la moyenne observée dans les pays de l'OCDE (33,7 % pour les états fédérés, 40,4 % pour les autres collectivités).

La part des ressources fiscales parmi les ressources des collectivités territoriales est inférieure à la moyenne observée, mais reste dans des proportions voisines (54,5 % en France, contre 60 % en moyenne OCDE). »

NOTA BENE

AMENAGEMENT

... décentralisées avec la création de sociétés publiques locales par les collectivités territoriales et leurs groupements. Il crée les instruments qui, dans les autres Etats membres de l'Union européenne, assurent aux collectivités locales la liberté de contracter avec une société locale conformément aux exigences communautaires et renforcent la capacité d'action des collectivités locales en leur permettant d'agir plus rapidement (article 1er).

Le texte modifie aussi le régime des sociétés publiques locales d'aménagement introduites par la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006, afin de remédier aux difficultés survenues dans leur mise en place (article 2). Les principales modifications retenues par la commission, sur la proposition de son rapporteur, Jacques Mézard, sénateur RDSE du Cantal, visent à modifier l'article premier pour :

- prévoir la présence d'au moins deux actionnaires dans la composition du capital;
- prévoir l'obligation pour les collectivités locales, lorsqu'elles s'associent à des établissements publics, de détenir la majorité des droits de vote;
- cantonner l'activité des sociétés publiques locales aux territoires des collectivités locales qui en sont actionnaires.

MESURE DE LA PAUVRETE QU'INDIQUENT LES INDICATEURS ?

Le «tableau de bord» de la lutte contre la pauvreté décrit une batterie d'indicateurs permettant de mesurer la pauvreté en France fait en effet l'objet d'un décret publié au Journal officiel du jeudi 21 mai (1).

Dans le but de mieux suivre l'évolution la pauvreté la France, que le gouvernement s'est engagé à «réduire d'un tiers d'ici à 2012», le Haut Commissaire aux solidarités actives, Martin Hirsch, avait annoncé en mai 2008 son intention de rendre public ce «tableau de bord» tous les ans à l'automne, pendant au moins cinq ans.

La quarantaine d'indicateurs sont répartis en onze objectifs thématiques : lutter contre la pauvreté monétaire et les inégalités, contre le cumul des difficultés de conditions de vie, contre la pauvreté des enfants, des jeunes, des personnes âgées et des personnes qui ont un emploi. Autres objectifs, favoriser l'accès à l'emploi et au logement, le maintien dans le

logement, l'accès à l'éducation et à la formation, ainsi qu'aux soins et enfin lutter contre l'exclusion bancaire.

Pour chaque thème, le décret précise les indicateurs. La lutte contre la pauvreté des jeunes sera mesurée à l'aide du «taux de pauvreté monétaire ancré dans le temps des 18-24 ans» et le «taux de pauvreté monétaire des 18-24 ans au seuil de 60 % du revenu médian équivalent».

C'est la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) qui sera chargée de collecter les données permettant d'établir les résultats. Pour sa part, l'association ATD-Quart Monde a déjà contesté la pertinence de ce «tableau de bord», estimant notamment que certains modes de calcul choisis feraient «*baissier facilement le taux de pauvreté*» (voir ci-dessous).

L'objectif quantifié de réduction de la pauvreté mentionné à l'article L. 115-4-1 du livre Ier du code de l'action sociale et des familles (partie réglementaire), est suivi au

moyen d'un tableau de bord composé d'indicateurs relatifs à onze objectifs thématiques de lutte contre la pauvreté :

- 1° Lutter contre la pauvreté monétaire et les inégalités ;
- 2° Lutter contre le cumul des difficultés de conditions de vie ;
- 3° Lutter contre la pauvreté des enfants ;
- 4° Lutter contre la pauvreté des jeunes ;
- 5° Lutter contre la pauvreté des personnes âgées ;
- 6° Lutter contre la pauvreté des personnes qui ont un emploi ;
- 7° Favoriser l'accès à l'emploi ;
- 8° Favoriser l'accès au logement et le maintien dans le logement ;
- 9° Favoriser l'accès à l'éducation et à la formation ;
- 10° Favoriser l'accès aux soins ;
- 11° Lutter contre l'exclusion bancaire.

(1) Décret n°2009-554 du 20 mai 2009 relatif à la mesure de la pauvreté, Journal officiel du 21 mai 2009.

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020639517&dateTexte=&categorieLien=id>

UNE METHODE INFALLIBLE POUR FAIRE BAISSER LES CHIFFRES...

Dans sa lettre de mission à Martin Hirsch, en juillet 2007, le président de la République avait fixé l'objectif de réduire la pauvreté en France "d'au moins un tiers en cinq ans", avec un suivi au travers notamment d'un indicateur central, le "taux de pauvreté ancré dans le temps". Aujourd'hui, près de 8 millions de personnes, soit 13% de la population, vivent sous le seuil de pauvreté fixé à 880 euros par mois.

Pour affiner les chiffres, le gouvernement a décidé de modifier les indicateurs de mesure. Auparavant, le montant du seuil de pauvreté progressait en fonction de la moyenne des revenus des Français.

Désormais, ce sera un chiffre fixe: le même aujourd'hui qu'en 2012.

Le haut commissariat avait expliqué à l'automne 2008 qu' "il n'existe pas de mesure parfaite de l'évolution de la pauvreté, chaque indicateur présente des limites ou ne permet d'observer qu'une facette d'un phénomène multidimensionnel, d'où la nécessité d'associer différents indicateurs et d'analyser con-

jointement leur évolution".

AUJOURD'HUI, l'association ATD-Quart Monde conteste la pertinence de ce "tableau de bord", estimant notamment que certains modes de calcul choisis feraient "baissier facilement le taux de pauvreté". Pour Pierre Saglio, président de l'association, "cet indicateur fait que mécaniquement le nombre des pauvres diminue".

Ce nouveau dispositif permettrait en effet au président de la République de tenir quoi qu'il arrive sa promesse de campagne, réduire d'un tiers la pauvreté en France durant son quinquennat.

En réalité, selon des calculs de chercheurs à l'Insee, seule une récession sévère pendant cinq années consécutives empêcherait le gouvernement d'atteindre ses objectifs.

Pour sa part, en août dernier, le groupe de travail du Conseil national de l'information statistique (CNIS) portant sur les niveaux de vie et inégalités sociales, avait souligné la nécessité d'avoir des éléments d'analyse sur les personnes en situation de pauvreté à un niveau territorial fin. Il insis-

taut également dans son rapport sur le besoin de disposer d'un indicateur plus précoce, à titre provisoire, que l'indicateur officiel de pauvreté issu de la source de référence sur les niveaux de vie et la pauvreté monétaire: l'enquête revenus fiscaux. Au moment du rapport, les délais de production de cette enquête ne permettaient pas d'obtenir des données sur les revenus de l'année n avant la fin de l'année n+2. Cette enquête couvre le champ de la population des ménages ordinaires et s'appuie sur les déclarations fiscales.

Pour le CNIS, le seuil de bas revenus servant de référence à l'indicateur de bas revenus devra être établi à 60% d'un revenu médian calculé à partir de l'enquête revenus fiscaux.

L'indicateur à bas revenus serait le rapport entre au numérateur, les personnes dans des foyers allocataires de la population de référence, dont le revenu par unité de consommation est inférieur à ce seuil et au dénominateur le nombre de personnes de moins de 65 ans en France Métropolitaine.

GRENELLE DES ONDES UNE REUNION POUR PEU DE CHOSES

A l'issue de la table ronde radiofréquences, santé, environnement («Grenelle des ondes» (voir aussi notre page *E-Locale*, p.14), qui a réuni représentants de l'Etat, des associations, des opérateurs et des élus, le gouvernement a retenu le 25 mai dix orientations. C'est ce qu'ont indiqué les ministres Roselyne Bachelot (Santé), Nathalie Kosciusko-Morizet (Economie numérique) et Chantal Jouanno (Ecologie). Parmi ces orientations, «le lancement de modélisations sur ordinateur» des émissions, suivies «le cas échéant d'expérimentation dans des villes volontaires d'une modification des seuils». Considérant ces annonces «très insuffisantes», les associations Priartem et Agir pour l'environnement ont indiqué qu'elles suspendaient leur participation au Comité de suivi qui doit prendre le relais du Grenelle des ondes.

Lors d'un point de presse, les ministres chargés du dossier ont répondu que le rapport publié lundi n'était qu'une première étape puisqu'il y avait un comité de suivi, et qu'il apportait un début de réponse sur de nombreux sujets. «Le moratoire n'a pas fait consensus, ni l'abaissement des seuils», a déclaré la ministre de la Santé, Roselyne Bachelot, pour qui l'essentiel est «qu'un débat ait pu s'engager.»

L'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (Afsset) doit rendre en septembre un nouveau rapport sur la dangerosité des ondes émises par les antennes-relais.

Les orientations du gouvernement prônent donc une expérimentation de l'abaissement des valeurs d'émission des antennes-relais au cours de l'été dans des villes pilotes. Plusieurs villes se sont proposées pour expérimenter des antennes au taux d'émission maximal de 0,6 volt/mètre (voir nos autres infos de ce jour). La norme européenne et française est de 61 volts/m pour la téléphonie mobile, mais certains pays sont bien en-deçà.

Pour Nathalie Kosciusko-Morizet, secrétaire d'Etat chargée de la prospective et du développement de l'économie numérique, il s'agit d'un pas «énorme.»

Les associations se heurtent aux opérateurs de téléphonie mobile pour qui un éventuel abaissement du seuil implique des conséquences matérielles et économiques.

Le rapport propose l'instauration d'une redevance permettant de maintenir l'effort de financement assumé par les opérateurs, en particulier pour la recherche. Les essais seraient toutefois assumés par les opérateurs.

«L'opérateur a suffisamment de marge pour pouvoir assumer ça. (...) Ça coûte beaucoup plus cher à l'opérateur quand il faut retirer les antennes», a dit Chantal Jouanno, secrétaire d'Etat à l'Ecologie, sur la radio BFM.

De même, le gouvernement souhaite que les personnes dites électrosensibles soient mieux prises en considération. Elles se verront proposer une «prise en charge thérapeutique, médicale et sociale adaptée» à leurs symptômes.

Les élus locaux, pris entre la nécessité de combler les «zones blanches» où les portables ne passent pas et le désir de leurs administrés d'éloigner les antennes, verront leurs prérogatives renforcées.

Le Grenelle s'est aussi décidé pour l'interdiction de l'usage du portable à l'école primaire, lors d'une conférence de presse à l'issue de sa table-ronde finale.

Dix principes ont été retenus à l'issue de la table ronde:

- délivrer une information accessible au grand public;
- déployer une communication auprès des élus locaux et professionnels de santé;
- prendre en charge de façon adaptée les personnes hypersensibles;
- une démarche de précaution proportionnée auprès des consommateurs et des salariés;
- une évolution raisonnée des seuils d'exposition;
- un dispositif de contrôle des expositions rénové;
- un droit au contrôle individuel des expositions;
- des prérogatives renforcées pour les élus locaux;
- une organisation de la recherche rénovée;
- une organisation pour le débat public.

ANTENNES-RELAIS

LES GRANDES VILLES DEMANDENT QUE LES TESTS SOIT «PILOTÉE PAR L'ETAT, QUI DOIT Y CONSACRER DES MOYENS HUMAINS ET FINANCIERS SUFFISANTS»

Outre Pau (Pyrénées-Atlantiques), Courbevoie (Hauts-de-Seine) et Grenoble (Isère), la ville de Vincennes (Val-de-Marne) a annoncé qu'elle se portait candidate à une expérimentation d'une modification des seuils d'émission maximale des antennes relais, suggérée par la secrétaire d'Etat à l'Ecologie Chantal Jouanno lors de la conférence de presse qui a suivi la réunion du «Grenelle des ondes».

Cette démarche est «une avancée notable dans la clarification du débat quant à la politique locale de prévention des risques en matière d'antennes relais», écrit le maire (NC) de Vincennes, Laurent Lafon, dans un communiqué. «En ce sens, les maires, face à une jurisprudence souvent contradictoire, ne peuvent que s'en féliciter», ajoute le maire. De son côté, l'Association des maires des grandes villes de France (AMGVF) a souhaité lundi que des expérimentations de diminution des champs d'exposition soient lancées «dès cet été» et «à l'échelle des villes».

Les maires des grandes villes disent, dans un communiqué, se «réjouir de la teneur des débats et de la dynamique qui ont permis de réunir pour la première fois associations, représentants d'usagers et de salariés, élus et opérateurs.»

Néanmoins, ils demandent qu'à l'issue de ces travaux, «des actes concrets soient rapidement annoncés par le Gouvernement afin d'adresser un signal fort à l'ensemble de la population.»

Ils demandent que les expérimentations de diminution des champs d'expositions aux champs électromagnétiques soient lancées dès cet été, à l'échelle des villes, et que cette expérimentation soit «pilotée par l'Etat, qui doit y consacrer des moyens humains et financiers suffisants.»

L'URGENCE SECURITAIRE ?

Le second projet de loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (Loppsi) fixe les grandes orientations stratégiques de la politique de sécurité intérieure pour les années 2009-2013. Il intègre aussi les polices municipales et la sécurité civile dans les "objectifs de performance".

A noter que le texte « pérennise » (art.33) le dispositif du bail emphytéotique administratif et qu'il supprime la date limite du 31 décembre 2007 pour les "besoins de la justice, de la police ou de la gendarmerie nationales".

Autre mesure: les possibilités d'utiliser la vidéoprotection sont étendues aux personnes privées.

Y- avait-il urgence?

Non, si l'on considère que les événements récents en matière de délinquance dans les quartiers, ou de violences à l'école, n'obtiennent pas vraiment de réponse concrète dans le texte présenté la semaine dernière par la ministre de l'Intérieur.

Une urgence d'autant moindre que, si l'on en croit les chiffres repris dans l'exposé des motifs du texte, « depuis 2002, et dans le cadre de la mise en œuvre de la LOPSI (2002-2007), les résultats obtenus en matière de sécurité sont importants. De 2002 à 2007, le nombre de faits constatés par la police et la gendarmerie nationale a diminué de 12,8 % soit 500 000 victimes de moins, et la délinquance de proximité a diminué de 29,6 %. L'insécurité, qui s'était fortement aggravée entre 1981 et 2001, a ainsi régressé au cours des cinq dernières années.» ...

Oui, cependant, si l'on estime que, contrairement à ce que la présentation de ces données laissent croire, la sécurité publique ne s'est pas tant améliorée qu'il y paraît puisque les violences aux personnes ne cessent de s'aggraver: en 2008, en effet ces violences ont augmenté de 2,40% par rapport à 2007, selon le bilan de l'Observatoire national de la délinquance, montrant l'échec des politiques menées ces dernières années.

Oui, encore, si la proximité des élections européennes nécessitent, pour le parti majoritaire, de renforcer ses chances de l'emporter le 7 juin en s'appuyant dans l'opinion sur la marque de fabrique sécuritaire du président de la République...

RECOURS ACCRU AUX NOUVELLES TECHNOLOGIES

De fait, le second projet de loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (Loppsi) fixe les grandes orientations stratégiques de la politique de sécurité intérieure pour les années 2009-2013: mutualisation et coopération entre les forces de sécurité (police et gendarmerie), modernisation de leurs moyens par le recours accru aux nouvelles technologies et à la police scientifique et technique, rénovation du management et de l'organisation des services.

L'exposé des motifs du texte précise que le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale a mis en exergue la « nécessité d'une politique d'anticipation constamment actualisée pour renforcer la lutte contre les menaces dans un environnement complexe, incertain et toujours plus instable. Les menaces naturelles sont à ce titre prises en compte. »

En conséquence, « la nouvelle loi d'orientation et de programmation n'est plus limitée à la police et la gendarmerie nationale; elle intègre aussi la sécurité civile. »

LES POLICES MUNICIPALES ET LA SECURITE CIVILE ASSOCIEES A LA RECHERCHE DE LA "PERFORMANCE"

Par ailleurs, le texte précise que les objectifs opérationnels prioritaires définis pour les années 2009-2013 concernent les crises de santé publique ou environnementales, outre les menaces terroristes, la criminalité organisée, les violences infra-familiales et la délinquance routière.

SECURITE

UN PLAN GOUVERNEMENTAL POUR SEPTEMBRE PROCHAIN

Le président de la République a indiqué, jeudi 28 mai à l'Elysée, avoir demandé au Premier ministre, François Fillon, "de réunir en urgence tous les ministres concernés et de préparer pour septembre un plan gouvernemental de prévention de la délinquance et d'aide aux victimes".

Pour Nicolas Sarkozy- alors qu'il avait nié son importance lorsqu'il était ministre de l'Intérieur- la prévention de la délinquance a en effet "été beaucoup trop négligée ces dernières années", selon le discours qu'il a prononcé à l'occasion de la réunion qu'il a convoquée avec les principaux acteurs de la sécurité, de la chaîne pénale et de l'Éducation nationale.

"J'ai fait voter une loi en mars 2007 pour fixer les objectifs, définir les principes et les modalités, donner les moyens juridiques qui faisaient défaut", a poursuivi le chef de l'Etat, en rappelant avoir "tenu à placer les maires au coeur du dispositif dans le cadre d'une nouvelle génération de contrats locaux de sécurité".

Mais "très peu ont été signés", a-t-il "vivement" regretté, avec 22 d'entre eux conclus en 2007, six en 2008 et seulement un en 2009.

D'où l'annonce de ce nouveau plan, qui devra traduire la "politique active de prévention de la délinquance et d'aide aux victimes" qu'il appelle de ses vœux, c'est-à-dire "une stratégie globale, des objectifs, l'évaluation des résultats, une coordination des actions".

Le texte précise aussi que «*la politique de sécurité intérieure ne saurait s'exonérer d'une obligation, continue et dynamique, de performance.*»

Tel que détaillée dans le rapport sur les moyens de la LOPPSI (en annexe du projet de loi), cette «*recherche de performance contribue in fine à mieux définir les responsabilités de tous les acteurs participant à la politique nationale: collectivités territoriales (notamment à travers les polices municipales et les services départementaux d'incendie et de secours)*», mais aussi «*entreprises de surveillance, de gardiennage et de transports de fonds; agents privés de recherche; acteurs du secteur de l'intelligence économique.*»

On note aussi que le texte, pour les baux emphytéotiques administratifs, supprime la date limite du 31 décembre 2007 pour les «*besoins de la justice, de la police ou de la gendarmerie nationales*»

Enfin, il aménage le régime juridique de la vidéoprotection. «*Il s'agit de favoriser la réalisation du plan de triplement des caméras installées sur le territoire et de renforcer les garanties de nature à assurer le respect de la vie privée des personnes filmées*», précise l'exposé des motifs (voir nos autres infos de ce jour).

NOUVELLES FORMES DE DELINQUANCE

Sur le plan financier, le projet de loi programme une enveloppe de 2,5 milliards d'euros sur cinq années pour la police nationale, la gendarmerie nationale et la sécurité civile, dans le cadre d'une programmation désormais annualisée. Sur le plan juridique, le texte renforce les outils permettant de lutter contre les nouvelles formes de la délinquance : cybercriminalité, pornographie infantile, criminalité organisée et nouvelles formes de délinquance violente et collective, notamment à l'occasion des manifestations sportives.

Le projet de loi favorise le recours aux nouvelles technologies en matière de police administrative et judiciaire pour lutter contre la délinquance en série. Le projet de loi donne un cadre aux activités d'intelligence économique, dans un souci de protection des intérêts fondamentaux de la Nation et du patrimoine économique.

Pour apporter de nouvelles réponses à l'insécurité routière, il instaure des peines complémentaires de confiscation obligatoire des véhicules et d'interdiction de conduire un véhicule ne disposant pas d'un anti-démarrage par éthylotest.

Enfin, pour tenir compte de la mobilité de la délinquance, il donne au préfet de police de Paris la responsabilité du maintien de l'ordre public dans les départements de Paris, des Hauts de Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne et ouvre la possibilité d'étendre à d'autres agglomérations cet exercice du commandement unique en matière d'ordre public.

BAIL EMPHYTÉOTIQUE ADMINISTRATIF: PLUS DE DATE LIMITE POUR LES «BESOINS DE LA JUSTICE, DE LA POLICE OU DE LA GENDARMERIE NATIONALES»

Le projet de loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (Loppsi), présenté hier par la ministre de l'Intérieur, «*pérennise*» (art.33) le dispositif du bail emphytéotique administratif, institué par la première loi Lopsi (loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure) et codifié au sein du code général des collectivités territoriales.

«*Son utilité, constatée depuis cinq ans dans la réalisation des opérations d'investissement, justifie son maintien*», précise l'exposé des motifs du texte. Le texte modifie l'article L. 1311-2 du CGCT, qui prévoit qu'un bien immobilier appartenant à une collectivité territoriale peut faire l'objet d'un bail emphytéotique administratif «*en vue de l'accomplissement, pour le compte de la collectivité territoriale, d'une mission de service public ou en vue de la réalisation*

NOTA BENE

EUROPE

«LA FUTURE STRATÉGIE DE LISBONNE NE DOIT PAS SE FAIRE SANS LES ÉLUS LOCAUX», DISENT LES ASSOCIATIONS MEMBRES DE LA MAISON EUROPÉENNE DES POUVOIRS LOCAUX FRANÇAIS

Commentant leur contribution adressée au Comité des régions dans le cadre de la consultation qu'il a lancée sur la stratégie de Lisbonne après 2010, les associations d'élus locaux membres de la Maison européenne des pouvoirs locaux français (MEPLF)(1) estiment qu'il «apparaît aujourd'hui évident que la stratégie de Lisbonne, adoptée en 2000 et visant à faire, en dix ans, de l'Union européenne la zone la plus compétitive du monde dans le cadre d'un développement durable, n'atteindra pas ses objectifs.» Les associations se disent «cependant convaincues de son intérêt et de l'utilité d'agir à un niveau européen.»

Les associations membres de la MEPLF plaident ainsi pour «une stratégie globale et intégrée avec une dimension territoriale renforcée, rappelant le rôle fondamental joué par les collectivités territoriales dans de nombreux domaines essentiels à la réussite de la stratégie (développement économique, cohésion sociale, lutte contre le changement climatique, etc.)»

Dans le «contexte actuel de crise, écrivent-elles, elles demandent également la création d'un volet social et d'un volet environnemental au sein de la future stratégie. Elles estiment que ce rééquilibrage des priorités devra se refléter dans le futur budget communautaire.»

La MEPLF plaide par ailleurs pour une «meilleure gouvernance associant l'ensemble des niveaux de collectivités à tous les stades de la future stratégie (de sa conception jusqu'à son évaluation, en passant par sa mise en oeuvre).»...

(1) AMF, ADF, AMG VF, FMVM, APVF.

d'une opération d'intérêt général relevant de sa compétence ou en vue de l'affectation à une association cultuelle d'un édifice du culte ouvert au public ou en vue de la réalisation d'enceintes sportives et des équipements connexes nécessaires à leur implantation (...).»

Le projet de loi supprime la date limite du 31 décembre 2007 pour les « besoins de la justice, de la police ou de la gendarmerie nationales ainsi que d'un établissement public de santé ou d'une structure de coopération sanitaire dotée de la personnalité morale publique (...). »

LOYER SUPERIEUR A UN MONTANT FIXE PAR LE CONSEIL D'ETAT: L'EVALUATION PREALABLE EST NECESSAIRE

Parallèlement, le texte précise que « tout projet de bail emphytéotique administratif, présenté pour la réalisation d'une opération d'intérêt général liée aux besoins de la police ou de la gendarmerie nationales dont le loyer est supérieur à un montant fixé par décret en Conseil d'Etat, est soumis à la réalisation d'une évaluation préalable dans les conditions fixées à l'article L. 1414-2. »

Actuellement, l'article L. 1311-2 du CGCT prévoit qu'un « tel bail peut être conclu même si le bien sur lequel il porte, en raison notamment de l'affectation du bien résultant soit du bail ou d'une convention non détachable de ce bail, soit des conditions de la gestion du bien ou du contrôle par la personne publique de cette gestion, constitue une dépendance du domaine public, sous réserve que cette dépendance demeure hors du champ d'application de la contravention de voirie. »

VIDÉOPROTECTION : LE PROJET DE LOI ÉTEND AU PRIVÉ LES POSSIBILITÉS D'Y RECOURIR

Le projet de loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (Loppsi), présenté hier par la ministre de l'Intérieur, étend les « finalités pour lesquelles il peut être recouru à la vidéoprotection. »

Actuellement, les personnes privées ne peuvent installer un système de vidéoprotection dans des lieux ouverts au public que si ces lieux sont susceptibles d'être exposés à des actes de terrorisme.

Dans ce cas, ils ne peuvent visionner la voie publique que pour assurer la sécurité des abords immédiats de leurs bâtiments et installations.

Les dispositions nouvelles leur permettent d'installer des systèmes de vidéoprotection filmant notamment les abords de leurs bâtiments afin de prévenir des atteintes à la sécurité des personnes et des biens dans des lieux particulièrement exposés à des risques d'agression ou de vol.

Le délai de conservation des images, qui reste plafonné à un mois, pourra désormais faire l'objet d'une durée minimale fixée par le préfet, afin de permettre l'exploitation des images lorsqu'une infraction a été commise dans le champ de vision des caméras.

Le développement de la vidéoprotection « suppose de rendre possible la mise en commun d'installations coûteuses et, le cas échéant, la délégation de certaines compétences. Dans cette perspective, il convient d'encadrer les possibilités ouvertes aux personnes privées lorsqu'elles exploitent les images par délégation d'une autorité publique. C'est pourquoi le projet précise que si les salariés du délégataire peuvent visionner les images prises sur la voie publique, ils ne peuvent en revanche avoir accès aux enregistrements de ces images. »

PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE

Pour renforcer la protection de la vie privée des personnes, les compétences de la commission nationale compétente en matière de vidéoprotection, créée par le décret n° 2007-916 du 15 mai 2007, sont élargies à une mission générale de contrôle du développement de cette technique. Sa composition est « diversifiée et ses modalités de saisine sont assouplies. »

Parallèlement, le préfet reçoit un pouvoir de sanction pour préserver les libertés publiques, en vertu duquel il peut décider la fermeture temporaire des établissements où fonctionne un système de vidéoprotection non autorisé.

EUROPE

...Les associations restent « vigilantes sur les travaux du gouvernement français dans ce domaine puisque, lors du Comité interministériel sur l'Europe du 6 mai 2009, le Premier ministre a annoncé que la France ferait prochainement des propositions concrètes à ses partenaires européens concernant l'avenir de la Stratégie de Lisbonne. »

"DÉCISION LOCALE - FINANCES ET GESTION"

REDACTION : Directeur, rédacteur-en chef: **Michel Berenguer.**

Rédacteur-en-chef adjoint:

Pierre Gaultier.

Rubrique "e-Locale": chef de rubrique: **Olivier Devillers.**

Rubrique "RH-Locales": chef de rubrique: **Pierre Goches.**

EDITEUR : Décision et Communication Locales, sarl au capital de 12 500 euros.

Rédaction : 152 rue de Picpus - 75583 Paris Cedex 12. Tél: 01.43.42.18.00 - Fax:01.43.42.33.44

Courriel: decision.locale@wanadoo.fr ou m.berenguer@decisionlocale.com

Abonnements :

<http://www.decisionlocale.com>

ou 01.43.42.18.00

MENTIONS LEGALES

Directeur de la publication:

Michel Berenguer.

Commission paritaire: 1108 T 83894 - ISSN 1255-5614.

Impression : OTRAD, rue du G^l Michel Bizot, 75012 Paris -

Dépôt légal: à parution-

Copyright Décision Locale 2009.

EFFECTIFS DE L'ETAT PLUS DE SUPPRESSIONS DE POSTES QUE PREVU

La baisse des effectifs dans la Fonction publique d'Etat, un axe essentiel de la politique gouvernementale vivement contesté par les syndicats, a été plus importante que prévue, avec 28.000 équivalents temps pleins supprimés en 2008, contre près de 23.000 initialement programmés.

"L'exercice 2008 se solde par une diminution des effectifs d'environ 28.000 équivalents temps pleins (ETP), supérieure à l'objectif fixé par la loi de finances initiale" (-22.921 ETP), a annoncé mercredi l'Elysée, à l'issue du Conseil des ministres, où le ministre du Budget Eric Woerth présentait le projet de loi de règlement des comptes pour l'année 2008.

L'écart "traduit l'anticipation par certains ministères de suppressions de postes prévues dans le cadre du budget 2009-2011", a souligné mercredi son ministère dans un communiqué.

Ces réductions d'effectifs interviennent dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques (RGPP), instaurée depuis décembre 2007, qui prévoit le non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite.

La réduction du nombre de fonctionnaires est un axe essentiel de la politique de Nicolas Sarkozy pour réduire les dépenses publiques, avec pour objectif de revenir "au même nombre de fonctionnaires qu'en 1992", quand François Mitterrand était président.

Le 5 février, le chef de l'Etat a d'ailleurs une nouvelle fois rappelé, lors d'une intervention télévisée sur la crise, qu'il n'entendait pas revenir "sur la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux", car il refuse d'engager des "dépenses publiques supplémentaires".

Pour 2009, le gouvernement a prévu dans son budget de supprimer 30.627 postes de fonctionnaires d'Etat, et a déjà annoncé un objectif de 34.000 suppressions de postes pour 2010.

INTERESSEMENT COLLECTIF

LE DISPOSITIF SERAIT GENERALISE AUX FONCTIONS TERRITORIALE ET HOSPITALIERE

Eric Woerth, ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, a engagé jeudi dernier des négociations sur la généralisation de l'intéressement collectif dans les fonctions publiques, avec les 4 organisations syndicales signataires des accords salariaux du 21 février 2008 (Unsa, CFDT, CGC, CFTC).

Très peu de fonctionnaires en profitent aujourd'hui, et uniquement à l'Etat: les directeurs d'administration centrale, les secrétaires généraux des ministères et, à compter de septembre prochain, les 25.000 attachés d'administration.

Le projet du gouvernement, qui devrait se concrétiser à compter de l'an prochain, s'inspirera, en partie, des propositions que vient de lui remettre Michel Diefenbacher, député du Lot-et-Garonne chargé par le Premier ministre d'une mission sur ce thème en décembre.

Il plaide pour l'élaboration d'une loi, permettant de « donner à l'affirmation de cette ambition le relief et la solennité qui conviennent ».

Il propose que les primes au mérite soient progressivement ouvertes à tous les agents titulaires et non titulaires qui relèvent des trois fonctions publiques (Etat, collectivités locales, hôpitaux), ainsi que des établissements publics qui leur sont rattachés.

Elles seraient même étendues aux agents publics de l'Etat qui ne relèvent pas du statut général (militaires, praticiens hospitaliers, etc.).

« Le principe est que tout agent public, quel que soit son statut, puisse entrer dans le champ du mécanisme d'intéressement », confirme Eric Woerth dans un accord-cadre discuté hier, et qui ne concerne pour le moment que la fonction publique d'Etat. Les possibilités sont aujourd'hui extrêmement limitées, notamment au niveau local et dans les hôpitaux : la commune d'Issy-les-Moulineaux et le Grand Lyon ont tenté d'y avoir recours, mais ont échoué « faute de base légale ».

Dans la fonction publique hospitalière, une loi de 1991 a permis aux hôpitaux d'instaurer des mesures d'intéressement. Mais le juge administratif a estimé « qu'elles ne pouvaient pas donner lieu au versement d'un avantage financier ».

Dans son document de travail, le gouvernement précise que l'intéressement collectif sera fondé sur 4 ou 5 critères par administration, qui seront liés à la maîtrise des coûts (réduction des dépenses d'achat, baisse des loyers, etc.) et à la qualité des services rendus aux usagers (temps d'attente aux guichets, etc.). Les primes seront versées une fois par an.

A moyen terme, le dispositif pourrait mener au versement moyen de 300 euros par agent et par an, estime Michel Diefenbacher, qui juge la somme « suffisamment conséquente pour être incitative et suffisamment mesurée pour que sa variation soit supportable ».

Le député plaide pour que le versement de cette prime soit réservé à un nombre limité de services : « C'est la meilleure façon de garantir que son versement n'a rien d'automatique. Il apparaît indispensable que cette option soit retenue. »

Dans la fonction publique d'Etat, par exemple, il recommande de ne récompenser « que les meilleurs services », soit seulement le quart d'entre eux.

LES 5 THÈMES RETENUS POUR LA NEGOCIATION

1. Le champ d'application de l'intéressement : il s'agira de préciser qui pourra bénéficier d'un accord d'intéressement.
2. Les objectifs et les critères : la négociation portera sur le nombre maximum d'objectifs et sur le type de critères qu'un dispositif d'intéressement pourra prendre en compte.
3. Les modalités de distribution : la discussion portera sur plusieurs principes : le caractère non automatique de l'intéressement d'une année à l'autre, le mode de distribution et le mode de calcul de la prime qui peut être proportionnelle à la rémunération ou forfaitaire.
4. Le dialogue social : la question ici sera de déterminer à quel niveau le dialogue social devra avoir lieu, sur quels thèmes et dans quelles instances.
5. La mise en œuvre et suivi de l'accord : quatre dimensions devront être discutées : la formation de l'encadrement, l'information des agents, la certification des critères et la révision du dispositif.

LA DÉMATÉRIALISATION DU BULLETIN DE PAIE DÉSORMAIS POSSIBLE

La loi de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures, promulguée au JO du 13 mai autorise les employeurs à dématérialiser les bulletins de salaire, dont la remise devait jusqu'ici se faire en main propre ou par courrier postal. L'employeur devra cependant obtenir l'accord du salarié. Il lui faudra ensuite conserver ces documents au format électronique ou papier pendant cinq ans au moins et garantir l'intégrité des informations. Si les collectivités dématérialisent d'ores et déjà les données de la paie dans le cadre d'Hélios (échanges ordonnateurs-comptables), ce texte permet d'aller plus loin dans la démarche. Tant que les collectivités ne seront pas équipées en solution d'archivage électronique et de solutions de signature électronique, cette dématérialisation sera cependant difficile à mettre en œuvre. Côté usagers/salariés, le site "monservice-public .fr" pourrait faire office de coffre fort électronique pour conserver les bulletins de paie.

AIDES D'ETAT ET THD : LA COMMISSION CONSULTÉ

L'attitude de Bruxelles pour les financements publics accordés aux réseaux d'initiative publique orientés FTTH pourrait évoluer. Si la Commission a déjà approuvé de nombreux projets visant à couvrir en haut débit des zones rurales "sans rien", elle a émis des avis défavorables sur plusieurs réseaux orientés THD en zone urbaine estimant qu'il revenait au privé d'agir. La Commissaire à la concurrence estime que "dans la situation économique actuelle, les investissements dans cette infrastructure essentielle peuvent encourager la reprise économique sur le court terme et permettre des bénéfices sur le long terme pour la compétitivité européenne". Aussi la Commission envisage-t-elle d'infléchir sa position sur les zones peu denses à condition de respecter un certain nombre de conditions. Ces lignes directrices sont soumises à consultation publique jusqu'au 22 juin 2009 sur le site Europa.

SANS CONTACT

DE NOUVELLES EXPÉRIMENTATIONS À NICE

En partenariat avec Orange, Bouygues Telecom et SFR, la ville de Nice va tester de nouveaux usages du téléphone mobile. Un projet (enfin) commun aux trois opérateurs soutenu par l'Etat.

Au printemps 2010, Orange, Bouygues Telecom et SFR mèneront une expérimentation de services mobiles "sans-contact" sur Nice. Si des tests ont déjà eu lieu dans ce domaine - à Caen, Bordeaux, Grenoble, Rennes notamment... - c'est la première fois que les trois opérateurs font front commun. Outre ces derniers, la ville de Nice, la communauté urbaine, l'université de Sophia-Antipolis, certains établissements bancaires et Veolia Transport participent au projet. Chaque opérateur proposera à 1 000 de ses clients niçois une palette de services accessibles depuis leur mobile grâce à la technologie NFC (Near Field Communication) / RFID. Les usagers des transports pourront par exemple télécharger leur titre de transport depuis internet vers leur mobile puis valider les trajets en approchant le téléphone d'une borne sans contact. Celle-ci lira le titre de transport chargé dans l'appareil. Un système qui pourrait également être utilisé pour le paiement et l'entrée dans les musées, les parkings et dans les activités liées à la vie étudiante (resto-U), voire dans les commerces. Cette initiative a le soutien financier du Forum des services mobiles sans contact, association créée en octobre 2008 à l'initiative du gouvernement. Ce Forum entend dépasser les querelles de technologie et d'opérateurs pour permettre au sans contact de se diffuser massivement en France et à l'étranger. En réunissant l'ensemble des acteurs institutionnels et privés, le Forum a notamment pour objectif de favoriser l'émergence d'un portefeuille de services mobiles liés à la vie quotidienne. Ce projet pourrait, de fait, prendre la suite de la carte de vie quotidienne lancée au début des années 2000 et qui n'a jamais réussi à sortir du stade de l'expérimentation.

GRENELLE DES ANTENNES

DES RÉACTIONS MITIGÉES

Les participants au grenelle des antennes ont réagi aux 10 propositions du Gouvernement sur ondes et santé. Si les associations d'élus sont plutôt satisfaites, les écologistes s'estiment "déçus".

C'est sur le téléphone portable que le grenelle des antennes recueille les réactions les plus consensuelles. En limitant tenant de limiter l'usage du portable chez les jeunes - mobiles uniquement SMS pour éviter le contact du téléphone avec la tête, possibilité d'interdire l'usage du mobile dans les écoles primaires... - le Grenelle vient satisfaire des revendications anciennes des associations spécialisées. La mise en place d'expérimentations sur les "conséquences d'une modification des différents référentiels de seuils (...) afin d'en évaluer l'impact sur la couverture du territoire, la qualité du service et le nombre d'antennes" représente également une avancée dont se sont félicitées les associations d'élus. Du reste, Courbevoie (92), Pau (64), Grenoble (38) mais aussi Lyon (69) Le Vigan (30), Niergnies (59), Hérouville-Saint-Clair (14) ou Vincennes (94) ont déjà marqué leur intérêt pour une telle démarche. Ces expérimentations devraient également porter sur les modalités de réalisation des mesures et de la concertation. Les écologistes déplorent cependant que le seuil de 0,6 Volt/m n'ait pas été retenu, le gouvernement lui préférant la définition d'une "valeur cible" - un seuil représentatif d'un niveau de qualité, non opposable - au sein des lieux de vie. Ils regrettent également que la parole n'ait pas été donnée aux chercheurs qui remettent en cause les conclusions officielles sur l'innocuité des antennes relais. Rendez-vous a été pris en septembre pour mettre en œuvre ces mesures à l'occasion de la loi Grenelle 2 et de la remise des conclusions Afsset sur l'état de la recherche sur le sujet ondes et santé.