

Maires Ruraux de France

**36000**  
c o m m u n e s

Les prés d'à côté :

**L'herbe est-elle plus  
verte en Allemagne ?**

Numéro 286 - juin 2011



# Sommaire

## Editorial

- Mais où sont les banques ?  
par Vanik Berberian

## Actualités

- Monsieur Tron à l'école **3**
- Le printemps des sénatoriales **3**
- La SNCF invente les horaires aléatoires **4**
- Etienne Furtos nous a quittés **4**
- Rapporte paquet... sans ficelle ! **5**
- Les conseils de jeunes ont vingt ans **6**
- La Poste : la justice annule  
la réduction d'horaires d'un bureau **7**

## Les prés d'à côté

- L'herbe est-elle plus verte  
en Allemagne ? **8**

## Réforme des collectivités locales

- Nouvelles intercommunalités :  
doit mieux faire **13**

### ORGANE OFFICIEL DE L'ASSOCIATION DES MAIRES RURAUX DE FRANCE

#### • Administration Gestion :

52, avenue Foch - 69006 LYON  
Tél. 04 72 61 77 20 - Fax 04 72 61 79 97  
36000communes@amrf.fr

#### • Fondateurs :

Etienne Furtos - Jean Herbin  
François Paour - Gérard Pelletier

#### • Directeur de la Publication :

Vanik Berberian

#### • Directeur de la Rédaction :

Pierre-Yves Collombat

#### • Rédactrice en Chef :

Magali Vagneur

#### • Comité de Rédaction :

Vanik Berberian - Dominique Bidet - Pierre-Yves  
Collombat - Max Feschet - Michel Fournier - Louis  
Pautrel - Andrée Rabilloud

#### • Ont participé à ce numéro :

Cédric Szabo - Catherine Leone  
Gaelle Galdin-Choukra

#### • Imprimerie :

Imprimerie Albédia - Aurillac  
Imprimé sur papier PEFC/10-31-1446  
issu de forêts gérées durablement



#### • Dépôt légal :

2<sup>e</sup> trimestre 2011 - Commission Paritaire :  
0314 G 84400 - ISSN : 0245 - 3185

#### • Abonnement :

Adhérents : 17,25 € - Non-adhérents : 35 €  
CCP LYON 1076-40 Y

# Editorial

## Mais où sont les banques ?

La sécheresse qui frappe nos territoires annonce une année agricole noire. Dans certaines régions les éleveurs ont de grandes difficultés pour nourrir les bêtes, alors que d'autres sont dans la plus grande inquiétude avec une visibilité à quinze jours. Autant dire que les choses sont plutôt mal engagées. La situation est également critique pour les producteurs de fruits et légumes qui ont des besoins importants en eau.

Le ministre de l'Agriculture Bruno Le Maire a annoncé plusieurs mesures fortes, dont la possibilité d'utiliser les jachères. Mais ces mesures seront-elles suffisantes tant la situation est exceptionnellement grave ? Les « arrêtés sécheresse » que prennent les préfets se succèdent, or nous savons déjà que ces restrictions d'utilisation de l'eau ne suffiront pas car, si cela permet de faire tampon en temps ordinaire, ce qui se profile cette année est hors de proportion. Le monde agricole, en souffrance depuis longtemps, n'avait pas besoin de cette épreuve supplémentaire. Déjà en février dernier, alors que les feux des projecteurs du salon de l'agriculture qui met en exergue l'excellence française s'éteignaient, la réalité donc l'angoisse prenait très vite le pas.



Alors plus que jamais et avant qu'il ne soit trop tard, la solidarité doit s'exprimer. Celle des céréaliers d'abord, dont la situation de certains est moins préoccupante du fait du rythme des cultures d'hiver alors que la sécheresse s'est faite sentir en mars. Ils s'honoreraient à mettre à disposition la paille et bien entendu, à ne pas spéculer. Pourtant cela ne suffira pas car l'apport alimentaire de la paille étant faible par rapport au fourrage, il faudra acheter des compléments. Autant de coûts supplémentaires impossibles à supporter dans les exploitations déjà sur le fil du rasoir. La solidarité de la profession est attendue mais pas seulement. On se souvient qu'il n'y a pas si longtemps, les banques ont bénéficié d'un soutien énorme pour leur éviter la faillite (360 milliards d'euros). Aussi les agriculteurs sont en droit d'attendre au moins autant d'attention pour les aider à passer ce cap particulièrement difficile, et ne pas subir les conséquences d'une crise pour laquelle ils n'ont pas, eux, une quelconque responsabilité !

Enfin, c'est aussi une fois encore derrière tout ça, la question cruciale de la gestion de l'eau qui est posée. C'est vrai partout et quotidiennement, mais quand on sait qu'en avril dernier, 58 % des nappes phréatiques connaissaient déjà un niveau inférieur à la normale... c'est encore plus vrai.

**Vanik Berberian,**  
**maire de Gargilles-Dampierre (36),**  
**Président de l'Association des maires ruraux de France**

Si vous souhaitez adhérer à l'AMRF, vous abonner à **36 000 communes**, recevoir d'autres informations pour mieux connaître l'AMRF et ses activités, merci de contacter **Raphaël Boutin** au **04 72 61 77 20**.

Vous pouvez également vous rendre sur le site des maires ruraux de France :

**www.amrf.fr**

# Monsieur Tron à l'école

**L'AMRF réagit aux propos de secrétaire d'Etat à la fonction publique et dénonce le cynisme et la provocation avec lesquels le gouvernement traite la question de l'avenir de l'école publique.**

Cynisme et provocation ne peuvent être les réponses aux inquiétudes légitimes des acteurs de l'École publique. A nouveau, les maires ruraux expriment leurs inquiétudes sur le sort réservé à l'Education nationale notamment en termes de personnels. Récemment encore, RGPP oblige, plusieurs ministres se sont exprimés pour justifier les fermetures d'écoles ou de postes. C'est le cas de M. Georges Tron secrétaire d'Etat auprès du ministre du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'Etat, qui s'est exprimé sur le taux d'enca-drement dans les écoles.

## Faussement anodine

Par une petite phrase faussement anodine et lourde de sens, il a regretté que « 18 000 professeurs dans le secteur primaire ne sont pas directement en relation d'enseignement avec les enfants » tout en évoquant ses souve-

nirs de jeunesse et le charme d'être entre 35 et 40 élèves par classe. Monsieur Tron devrait mieux appréhender l'Education nationale et considérer ce domaine comme primordial au lieu de se prêter à des comparaisons caricaturales et inadaptées.

On reconnaîtra à Monsieur Tron le droit d'être nostalgique du XIX<sup>e</sup> siècle, quand chacun des enfants apportait quotidiennement une bûche pour alimenter le poêle à bois qui trônait au milieu de la classe.

Mais faut-il rappeler à M. Tron, qu'à son époque, quand les effectifs étaient de 30 ou 40 élèves par classe, on écrivait aussi à la plume « Sergent Major » alors qu'aujourd'hui les enfants, comme les méthodes pédagogiques ne sont plus du tout les mêmes. Nous pouvons raisonnablement avancer que ce n'est pas avec une vision d'hier que se construit l'école de demain.

Enfin, sur le constat que tous les fonctionnaires de l'Education nationale ne sont pas en présence d'enfants nous rappelons à M. Tron, que les fonctionnaires dont il a la responsabilité ne sont pas systématiquement en présence dudit public. Mais chacun comprend qu'ils ont pourtant leur utilité à assumer leurs missions au quotidien.

## Pétition FCPE

La FCPE lance une pétition pour demander l'arrêt de la politique de démantèlement de l'école publique. Bien des points regroupent ceux exprimés par l'AMRF, parmi lesquels, notamment : « Le service public d'éducation de proximité doit être accessible à toutes les familles, partout sur le territoire ». [www.fcpe.asso.fr](http://www.fcpe.asso.fr)

# Le printemps des sénatoriales

**Serpent de mer des divers gouvernements, le statut de l'élu local a été abordé puis ignoré par la réforme des collectivités locales. Plusieurs sénateurs proposent maintenant des lois pour le consolider.**

Apparemment, les temps sont favorables à l'éclosion de propositions de loi intéressant les collectivités territoriales. Jean-Paul Masson, sénateur de la Moselle propose de « moderniser et clarifier le mode de scrutin municipal dans les communes de moins de 500 habitants ». Son collègue Jean-Marc Todeschini s'intéresse aux indemnités des maires des communes de moins de 3 500 habitants, quand Jacqueline Gourault (Loir-et-Cher) et François Zocchetto (Mayenne) propo-

sent de sécuriser ces dernières pour les maires de communes de moins de 1 000 habitants.

Celle des sénateurs Saugey et Des Esgaulx est plus complète encore puisqu'elle aborde les questions de formation de l'élu, renforcement de la sécurité juridique du mandat, aménagement du droit du travail, augmentation du nombre de bénéficiaires de l'allocation différentielle de fin de mandat...

Il est ainsi rappelé dans l'exposé des motifs de la proposition de loi que : « *S'il revient aux enseignants, aux parents, aux associations et aux « politiques » de faire naître chez nos concitoyens l'envie de s'engager pour l'intérêt général, il est du rôle du législateur de créer les conditions favorables à un tel engagement* ».

Des propositions pleinement soutenues par l'AMRF, qui porte ces revendications depuis longtemps.

# La SNCF invente les horaires aléatoires

**Avec la SNCF c'est possible, y compris annoncer un 2 mai ce qui aurait pu passer pour un canular du premier avril !**

On connaissait depuis longtemps les trains qui arrivent en retard et comme l'imagination de la SNCF est sans limite, nous connaissons bientôt les trains qui partent avec une variation pouvant aller jusqu'à 90 minutes avant ou après l'heure prévue.

Seuls seront prévenus par mail ou téléphone les voyageurs qui auront pris la précaution d'acheter leur billet au moins 7 jours à l'avance. Les autres n'auront qu'à solliciter leur esprit joueur ou s'accommoder des aléas horaires dont il ne sera même pas tenu compte dans le prix des billets.

La fiabilité des horaires s'étant nettement détériorée, comme s'est dégradé l'état général des trains, en particulier les Teoz, et certaines voies du réseau entraînant de lourds travaux d'entretien, la SNCF institutionnalise sans honte, le principe des horaires fluctuants.

De fait, arriver à l'heure pour un rendez-vous à destination ou à temps pour une correspondance tiendra du plus grand hasard.

Il fallait oser y penser. La SNCF l'a réalisé.



# Etienne Furtos nous a quittés



Etienne Furtos, le grand bonhomme très chaleureux, qui avait toujours le sourire, comme le décrit François Paour, s'en est allé, le 9 mai 2011.

Elu maire d'Unias dans la Loire en 1965, il fonde aussitôt l'Union des maires de la Loire. En 1971, avec un groupe d'élus ruraux, il crée la fédération des maires des petites communes de France. Car 1971 est l'année où Raymond Marcellin, alors ministre de l'Intérieur, entend mettre un terme aux 36 000 communes et procéder à la fusion des petites communes (déjà !).

Etienne Furtos préside la fédération jusqu'en 1983, date à laquelle il devient président d'honneur et passe le flambeau à son secrétaire général, François Paour. Ensemble, avec Jean Herbin et l'aide de Bénédicte, fille de François Paour, ils avaient créé 36 000 communes, le journal d'information

produit par la fédération, pour lequel Etienne Furtos avait très tôt déposé le titre auprès de l'institut national de la propriété intellectuelle.

« La fédération était une bande de gars très sympathiques au sein de laquelle je n'ai jamais assisté à la moindre discussion politique. L'appartenance partisane n'avait aucune sorte d'importance tant les problèmes des communes rurales dépassent les cadres des partis », témoigne encore François Paour.

Arrivé de Hongrie à l'âge de quinze ans, Etienne Furtos avait créé une entreprise de vente de tissus. Lié avec l'île de Madagascar, il avait été nommé, à l'indépendance de l'île, Consul de Madagascar par le président de la République Malgache.

# Rapporte paquet... sans ficelle !

**L'avenir de la forêt française, le système actuel de gestion des forêts communales est remis en cause dans une note ministérielle.**

A l'approche de la saison estivale, les revues et supports de communication en tout genre espèrent améliorer leurs ventes avec la promotion du meilleur régime amincissant.

Pour nombre de communes rurales, le seul régime qui vaille est le régime forestier. Il est constitué d'un certain nombre d'obligations soumises aux forêts communales gérées par l'Office national des forêts dont le but, si ce n'est de préserver une bonne santé et une bonne forme à nos forêts est de garantir la gestion durable et multifonctionnelle du patrimoine forestier des communes.

Depuis quelque temps déjà, l'Office national des forêts fait l'objet d'études, de rapports, de missions en vue notamment de la préparation du prochain contrat de plan 2012-2016 Etat-ONF-FNCO-

FOR. L'établissement public s'est vu appliquer, comme tous les établissements publics, les restrictions liées à la révision générale des politiques publiques. Dans le même temps, Hervé Gaymard, président du conseil d'administration de l'ONF depuis le 5 janvier 2010, a été missionné par le Président de la République pour élaborer des propositions concernant l'organisation de l'ONF, ses missions et ses relations partenariales.

Le rapport intitulé « L'Office National des Forêts, outil d'une volonté » a été remis à l'Élysée en septembre 2010, il contient douze propositions. Selon l'auteur, ses propositions font l'objet d'une « politique qui doit s'articuler autour de trois lignes de force : la stabilité, la confiance légitime, l'ambition ». En tout état de cause, ce rapport affir-



**Gaëlle Galdin-Choukra**

me des positions essentielles pour la forêt publique : un régime forestier pour le XXI<sup>e</sup> siècle, un service public forestier renforcé, le développement des politiques forestières territoriales, l'affirmation d'un ancrage territorial des agents de terrain auprès des maires, une nouvelle gouvernance ONF-Communes forestières.

### Derrière le rapport, la note...

Voilà donc un rapport qui a le mérite de poser la situation dans ses réalités, de faire des propositions pour avancer et, fait assez rare pour le remarquer, n'a soulevé aucune réaction épidermique de la part des parties prenantes... Ce doit être pour cela que, parallèlement et dans le plus grand secret, des fonctionnaires ont été chargés de la rédaction d'une note intitulée : « Pistes de réforme de la politique forestière française ». Autrement dit, les ennuis commencent...

23 pages pour remettre la forêt française en question et proposer : « A





moyen terme, il pourrait être utile d'étudier la proposition de déléguer la gestion des forêts communales sous forme de concessions à des prestataires privés. Les contrats de ces concessions pourraient inclure certains « services publics » (accueil du public, etc.) et éventuellement intégrer certaines modalités de gestion ».

Inutile d'aller plus avant, vous l'aurez compris, au moment où les négociations du contrat de plan débutent, on s'applique à nous démontrer que les communes rura-

les profitent du système : « l'équilibre financier du « régime forestier » se traduit aujourd'hui par un résultat négatif pour l'ONF, les communes forestières étant largement bénéficiaires dans ce système. Une réforme du système pourrait viser à ce que les communes versent une contribution égale au coût de la prestation ».

Pas de joli bolduc doré pour ficeler l'avenir forestier de nos communes, plutôt une corde à nœud coulissant annonçant la mise en pièce du régime forestier, la privatisation de la gestion forestière, la commercialisation des services sociétaux et environnementaux rendus par les forêts, la destruction de l'un des derniers services publics subsistant en milieu rural.

Les vives réactions suscitées à la parution de ce rapport ont entraîné une réponse ministérielle rassurante au début du mois d'avril... Par habitude, nous restons vigilants !

Pour mémoire, la surface des forêts communales est d'environ 2,5 mil-

lions d'hectares. Le versement compensateur payé par l'Etat équivaut aujourd'hui à 144 millions d'euros par an et les frais de garderie versés par les communes sont d'environ 25 millions d'euros par an. Autrement dit : quand l'Etat verse 57 € par hectare pour la gestion des forêts communales, les communes forestières paient 10 € de l'hectare. C'est très concrètement cet équilibre financier-là qui est visé... Cette question fondamentale concerne directement 534 communes de notre département (sur 545 !), défendues activement par l'association dédiée des Communes forestières de la Haute-Saône. Les communes forestières sont quasi exclusivement rurales, il apparaît bien naturel de relayer l'information et attirer l'attention de tous les élus sur l'importance des négociations en cours.

**Gaëlle Galdin-Choukra**  
**Vice-Présidente de l'AMRF 70**  
**Maire de Membrey**

## Les conseils de jeunes ont vingt ans



Montrer que les jeunes peuvent être où on ne les attend pas, montrer que, oui, ils s'impliquent en tant que citoyens, les voir autrement que comme des têtes à remplir ou des délinquants en puissance... voilà en vrac les objectifs que voudrait atteindre l'ANACEJ (Association nationale des conseils d'enfants et de jeunes).

C'est pourquoi, à l'occasion de la fête célébrant les vingt ans de l'ANACEJ, un grand prix et 6 prix récompenseront les actions innovantes réalisées par des enfants et des jeunes dans le cadre de dispositifs de participation mis en place au sein de collectivités territoriales adhérentes à l'association.

Jacques Drouhin, maire de Flagy et président des maires ruraux de Seine-et-Marne portera, au sein du Jury de l'ANACEJ, la voix de l'AMRF.

Depuis 1991, l'ANACEJ a vocation à promouvoir la participation des enfants et des jeunes à la décision publique et leur concertation au niveau local avec les élus, accompagner les collectivités locales dans la mise en place d'instances de participation des jeunes.

De forme associative, elle anime un réseau de 400 villes, départements et régions, ainsi que 9 mouvements de jeunesse et d'éducation populaire.

[www.anacej.asso.fr](http://www.anacej.asso.fr)

# La Poste : la justice annule la réduction d'horaires d'un bureau

**Le jugement souligne l'importance et le rôle des Commissions départementales de présence postale territoriale.**

Le 8 avril dernier, le Tribunal administratif de Dijon a annulé la décision de La Poste de réduire les horaires d'ouverture d'un bureau situé dans la Nièvre.

En novembre 2009, la direction régionale avait décidé de réduire les horaires d'ouverture du bureau de Tourcy-Lury (400 habitants), les faisant passer de 18 à 9 h 45 d'ouverture hebdomadaire.

Arguant l'absence de saisine de la commission départementale de présence postale territoriale, Guy Hourcable, maire de la commune, avait alors attaqué cette décision devant le tribunal administratif (TA).

Dans son jugement, le TA a précisé que la CDPTT ne pouvait produire que des comptes-rendus de diverses réunions, « *pour certains très anciens et dépourvus de précision suffisantes* ».

Enfin, et surtout, le jugement stipule que l'accessibilité au réseau de la Poste « *ne doit pas s'apprécier uniquement en termes d'espace, mais doit également prendre en compte l'importance du service rendu à chacun de ces points de contact avec le public, et notamment les horaires d'ouverture au public* ».



## « Le temps nous a donné raison pour notre parc éolien »

« Quand on a l'occasion de faire des actions concrètes pour le développement durable, il faut y aller. C'est le bon sens paysan !

Mais au début, nous nous interrogeons sur le bien fondé du parc éolien car c'était nouveau. Sept ans après, le temps nous a donné raison sur notre choix.

Avec les retombées financières du parc, nous avons pu développer de nombreux projets : achat de terres pour le captage, pistes cyclables, entretien de la voirie sans phyto... Tout ce qui vient du vert retourne au vert ! »

**Michel Troadec,**  
maire de Plouguin | Finistère.

Si vous souhaitez développer un projet éolien ou solaire photovoltaïque, l'équipe de juwi EnR est à votre disposition pour un diagnostic complet de votre territoire et un accompagnement de A à Z.

En savoir plus :  
[www.juwi.fr](http://www.juwi.fr) • Tél. 02 31 87 83 77

**juwi**

# Les prés d'à côté

## Détour par les collectivités territoriales allemandes, danoises et étasuniennes

Aucun programme politique ne se conçoit aujourd'hui sans « réforme », au point que réformer est devenu l'objectif principal de la réforme. Qu'importe le contenu pourvu qu'on en ait l'ivresse médiatique !

Faire original étant la chose la plus difficile et la plus risquée qui soit, nos réformateurs s'en vont donc chercher exemple dans les prés d'à côté. L'herbe y est, en effet, bien plus verte que dans l'Hexagone.

Enfin, vu de loin. Vu de près on découvre, en effet, que les solutions des autres pays font système et qu'il est impossible d'en importer une seule pièce sans déstabiliser l'ensemble qui la reçoit. On découvre que si des problèmes identiques peuvent recevoir des solutions différentes, la résultante n'est jamais totalement positive et qu'au final, la France ne fait pas plus mal que les autres.

« La France doit réformer son organisation territoriale et ses finances locales parce que nos concurrents l'ont fait » étant passé au rang de dogme politique et médiatique nous sommes allés voir l'état réel des collectivités territoriales (collectivités infra étatiques) de trois pays très différents du nôtre et entre eux, par leur administration locale : l'Allemagne, le Danemark, les Etats-Unis d'Amérique.

Nous en sommes revenus avec en mémoire ce mot de Talleyrand : « Quand je m'examine, je m'inquiète. Quand je me compare, je me rassure. »

Bon voyage.

P.-Y. Collombat

## L'herbe est-elle plus verte en Allemagne ?

### L'ORGANISATION TERRITORIALE ALLEMANDE

#### Une organisation territoriale complexe

L'organisation territoriale allemande est au moins aussi complexe que l'organisation territoriale française. Outre le niveau Fédéral (Bund) elle comporte trois niveaux de collectivités infra-

nationales : 16 États fédérés et villes Etat (Länder), 323 districts ruraux (Kreise), 116 villes districts (Kreinfreie Städte) et 12 196 communes (Gemeinden). Les trois villes Etat sont Hambourg, Berlin et Brême, ces deux dernières comportant des « municipalités » d'arrondissements. Dans certains États, existent des communautés de communes pour l'exercice de compétences spécifiques.

Les districts ruraux sont aussi des cir-

conscriptions de l'administration de l'État qui couvrent 96 % de la superficie du pays et regroupent 68 % de la population.

Plus de 75 % des 12 196 communes allemandes comptent moins de 5 000 habitants. 42 % de la population vit dans des communes de moins de 20 000 habitants. On observe également une grande disparité de taille et de nombre selon les Länder. Par exemple, en Rhénanie-Palatinat, la popula-



tion moyenne est de 1 740 habitants par commune et plus de 4 800 communes sont peuplées de moins de 1 000 habitants.

De manière récurrente, comme en France, resurgissent des projets de fusion de communes et des plus petits Länder.

## Une diversité des modes de gestion

Cette complexité est encore renforcée par la diversité des compétences exercées par les diverses collectivités et celle des modes de gestion. Ainsi, les compétences exercées par les communes et les districts sont variables d'un Land à l'autre.

L'unification du système comptable et budgétaire n'est pas encore achevée, ce qui rend difficiles les comparaisons entre communes de Länder différents. On relève par ailleurs l'existence de trois types d'organisation des communes et des villes-districts : le système du conseil de l'Allemagne du nord, le système du magistrat et le système du conseil de l'Allemagne du Sud. Berlin, Ville État avec un exécutif collectif

(Sénat) et une administration d'arrondissement, connaît encore un système particulier.

On note aussi une variété du mode de gouvernance des districts dont les conseils et l'exécutif font l'objet d'une élection spécifique. D'où un problème d'articulation avec les communes : les administrateurs des districts ne sont pas les représentants des communes alors qu'ils dépendent d'elles pour leurs ressources. Les districts, qui ne disposent d'aucune autonomie financière, tiennent leurs ressources de dotations du Land et des communes. Dans certains Länder, les maires peuvent assister aux séances du Landrat, l'assemblée délibérante des districts.

## DES COLLECTIVITES SOUS TUTELLE

### Le cas des Länder

#### • Des Länder en principe autonomes

En application du principe de subsidiarité, l'État fédéral n'exerce que les

compétences qui ne peuvent être exercées directement par les Länder ou par les communes, les districts et les villes.

Les Länder disposent de compétences à la fois régaliennes et administratives : enseignement, police, justice, recouvrement des impôts, gestion du domaine, et aussi du droit des communes. La santé est un secteur partagé avec le niveau fédéral.

Les Länder disposent, en principe, de l'indépendance budgétaire mais doivent également respecter les règles européennes et le principe de « l'équilibre global de l'économie » inscrits dans la loi.

Comme en France on note aussi une évolution « naturelle » dans le sens du transfert de compétences et de charges, plus ou moins compensées par des transferts de fiscalité.

En 2010, les recettes fiscales du Bund représentent 223,7 milliards € et celles des Länder 208,1 milliards €.

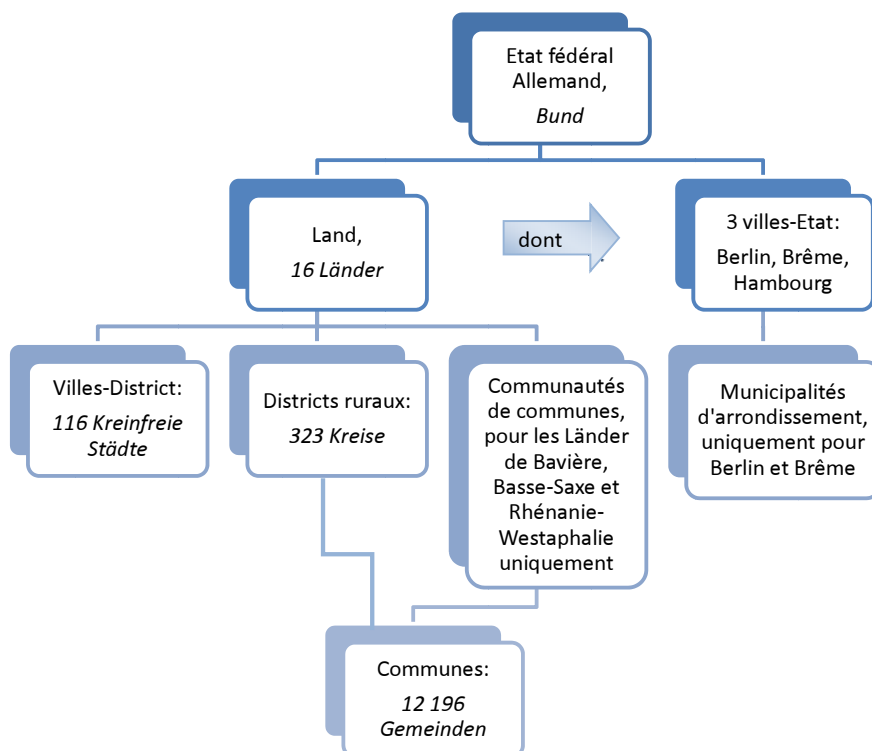
#### • Une autonomie financière limitée

Mais l'importance de ce chiffre cache l'essentiel : le caractère limité de l'autonomie financière des Länder. En effet, si 70 à 75 % des ressources des Länder sont fiscales, elles procèdent essentiellement d'un partage de divers impôts avec le Bund, qui en fixe l'assiette et la clef de répartition. La part d'impôts locaux dont les Länder ont la maîtrise reste marginale.

Certes, la loi fédérale de répartition des recettes de la fiscalité doit être approuvée par le Bundesrat, représentant des Länder, mais uniquement en cas de modification de ladite répartition, autant dire seulement quand le Gouvernement le juge souhaitable.

Entre 25 à 30 % des ressources des Länder proviennent de dotations du Bund (17 % de dotations de péréquation entre les Länder, financées sur la TVA ; 13 % de dotations spécifiques dont le pacte de solidarité pour les Länder de l'Est). Les parts respectives des ressources financières et de dotations varient donc fortement d'un Land à l'autre, les Länder de l'Est bénéficiant de dotations plus importantes que ceux de l'Ouest.

## Une organisation territoriale complexe



## Les communes et districts sous tutelle juridique et financière des Länder

### • Une tutelle juridique

Les Länder exercent sur les autres collectivités allemandes une tutelle juridique très forte. Ils décident des compétences attribuées aux communes et aux districts.

Un code municipal propre à chaque Land fixe les structures et les règles de fonctionnement des collectivités. La tutelle des Länder s'exerce essentiellement par le contrôle de légalité a posteriori. Dans certains domaines (urbanisme, garanties d'emprunt, vente de patrimoine...) ce peut être un contrôle a priori, voire d'opportunité s'agissant des compétences déléguées.

### • Une tutelle financière

A cette tutelle juridique des Länder sur les communes et districts s'ajoute une tutelle financière forte.

Les districts, comme on l'a vu, n'ont pas de ressources propres.

Les communes n'ont pas de relations financières directes avec le Bund. Leurs ressources de transfert et la péréquation passent obligatoirement par les Länder, qui définissent leur dotation en tenant compte des compétences qu'elles ont reçues. Les Länder procèdent à la péréquation entre communes à partir des impôts et taxes dont ils bénéficient, de la dota-

tion de péréquation et des dotations complémentaires reçues du fédéral. Ce transfert des Länder vers les communes dans le cadre de la péréquation représente environ 20 % des recettes des Länder et 35,5 % des recettes des communes.

En 2009, la fiscalité a représenté environ 36 % des ressources des communes (14,5 % pour la taxe professionnelle ; 13,8 % pour l'impôt sur le revenu ; 1,8 % pour la TVA ; 5,6 % pour la taxe foncière et 0,4 % provenant de diverses taxes et produits de services). Les dotations ont représenté 48 % des ressources (en provenance du Land ou du Bund via le Land) sous forme de dotation globale et, pour 8 % environ, de dotations spécifiques pour des investissements prioritaires. Le reliquat est constitué de diverses taxes et produits de services.

L'autonomie fiscale des communes se limite à la possibilité de fixer les taux de la taxe foncière, de la taxe professionnelle, des droits d'accise (très secondaires), soit environ 20 % de la fiscalité et 7 à 8 % des recettes, ce qui est assez faible.

L'autonomie financière et fiscale des communes est donc très réduite... Ce qui commence à susciter des protestations. Ainsi, une commission a été mise en place fin 2010 pour traiter de ce sujet.

Le Land qui peut imposer certaines dépenses et investissements en contre-

partie de ses dotations, exerce sur les communes un contrôle budgétaire en théorie très strict. Le budget annuel est soumis à l'agrément du Land. Il doit être accompagné d'une planification financière sur cinq ans avec le programme des investissements prévus. Légalement les communes doivent présenter des budgets en équilibre, sans recours à l'emprunt pour les dépenses de fonctionnement, l'emprunt n'étant autorisé qu'en matière d'investissement et soumis à l'agrément du Land.

## DES COLLECTIVITÉS FINANCIÈREMENT FRAGILES ET ENDETTÉES

De nombreuses communes sont financièrement fragiles et endettées en fonctionnement alors que ce n'est théoriquement pas possible.

### La dette publique en Allemagne et en France

#### • La structure des dettes publiques allemande et française est très différente

L'Etat central allemand est relativement peu endetté par rapport à l'Etat français : 1 075 milliards €, soit 44,6 % du PIB, contre 1 235,5 milliards €, soit 64 % du PIB pour la France. En revanche, pour les administrations locales c'est le contraire : 151,4 milliards €, soit 7,8 % du PIB en

### Structure de la dette publique : comparaison Allemagne / France

	PIB	Dette publique totale		Etat central		Administrations locales		Länder		Communes	
France	1928 Mds €	1574 Mds €	80,1% du PIB	1235,5 Mds €	64% du PIB	151,4 Mds €	7,8% du PIB			58,5 Mds €	3% du PIB
Allemagne	2498 Mds €	1712 Mds €	68,5% du PIB	1075 Mds €	44,6% du PIB	637 Mds €	25,5% du PIB	522 Mds €	22% du PIB	115 Mds €	4,6% du PIB

France contre 637 milliards €, soit 25,5 % du PIB en Allemagne. Si on détaille les chiffres par niveau de collectivité, on constate que l'endettement des Länder est très important : 22 % du PIB (522 milliards €). Celui des communes allemandes représente 4,6 % du PIB (soit 115 milliards €). Faible par rapport aux Länder, l'endettement des communes allemandes est plus important que celui des communes françaises, 3 % du PIB (soit 58,6 milliards €).

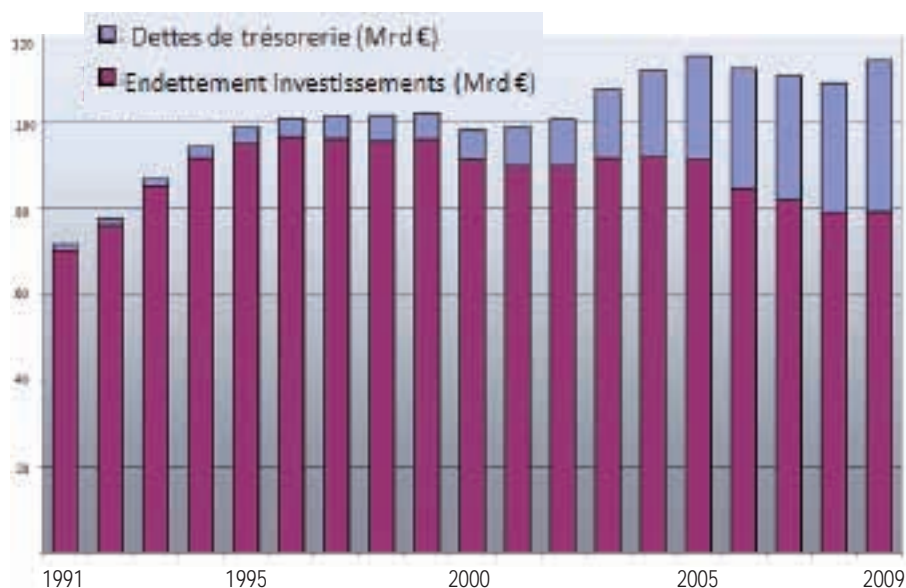
## • La situation selon les collectivités

La situation des Länder est cependant très différente d'un Land à l'autre. Selon le Conseil de stabilité allemand, quatre länder sont dans une « situation budgétaire critique » et sont placés sous surveillance, à savoir Berlin, Brême, la Sarre, le Schleswig-Holstein, sans compter un land qui se trouve dans une situation « difficile » (Saxe-Anhalt).

Par ailleurs, de nombreuses Landesbanks (les banques des Länder) sont dans une situation calamiteuse, beaucoup d'entre elles ayant pratiqué la spéculation à grande échelle, notamment avec l'Irlande.

En ce qui concerne les communes, si elles ont en théorie, comme on l'a vu, l'obligation d'équilibrer leur section de fonctionnement, celle-ci a été de moins en moins respectée depuis l'unification. Les communes, avec la bénédiction de leur tutelle, ont transformé des crédits de trésorerie (autorisés) en crédits à moyen terme (jusqu'à cinq ans) et en crédit « revolving ». Par ce biais, une partie de la dette à très court terme s'est trouvée transformée en dette à long terme. Les länder auraient dû légalement s'opposer à ces pratiques mais, en raison de leurs propres difficultés budgétaires, ne pouvant transférer des ressources suffisantes aux communes, ils ont « laissé faire ». Ainsi, progressivement, non seulement le niveau d'endettement global des communes a augmenté, passant de 72 milliards € en 1991 à 116 milliards € en 2009, mais la part de l'endettement assurant

## L'endettement des communes allemandes



l'équilibre de la section de fonctionnement a considérablement progressé : de 2 milliards € à 35 milliards € pour la période, l'endettement pour investissement progressant de 5 milliards € seulement, ce qui, en euro constant, correspond à une régression très forte. En 2009, les dettes de fonctionnement représentaient un volume de l'ordre de 30 milliards € sur 116 milliards €.

## • L'endettement des communes allemandes

Ainsi, le plus préoccupant dans l'évolution de l'endettement des collectivités allemandes, c'est moins sa progression globale que l'évolution de sa structure, avec une part « fonctionnement » de plus en plus importante. Cependant, les situations sont très différentes selon les Länder et les communes, ce qui pose la question de l'efficacité de la péréquation à l'allemande, particulièrement célébrée en France. Certains Länder sont proches de la banqueroute, quand d'autres comme la Bavière n'ont aucun problème. La plupart des communes ont des comptes en équilibre – quoique en équilibre fragile – mais un nombre non négligeable est en difficulté. C'est le cas de 50 % des communes du Land Rhénanie Nord Westphalie où

30 % sont sous tutelle. En Sarre, l'endettement des communes en crédits de trésorerie atteint 1 388 € par habitant !

## Les raisons de cette situation

### • Un sous-financement chronique

Les raisons structurelles de cette situation se trouvent d'abord dans le sous-financement chronique des collectivités. Villes et communes en Allemagne sont structurellement sous-financées, les dépenses l'emportant sur les recettes. En dix-neuf ans, leurs comptes n'ont été à l'équilibre que huit exercices seulement. Leur déficit avant la crise était de l'ordre de 5 milliards € par an, d'où leur endettement. Même les bonnes années, elles n'ont pu se désendetter. Leur sous-financement annuel, selon les associations de communes allemandes, étant estimé à 15 milliards € environ pour la période 2010 à 2013, la situation ne devrait guère s'améliorer.

### • Des transferts de charge non compensés

La deuxième raison de cette situation renvoie aux transferts de charges, notamment sociales, insuffisamment compensés. Ces dépenses sociales,

très sensibles à la conjoncture, représentent en moyenne 37 % des dépenses et 40 % à Berlin où elles sont particulièrement élevées. Elles ont crû fortement : de 26 milliards € en 1999 à presque 40 milliards € en 2009. Elles devraient atteindre 45 milliards € en 2013. Ainsi les prestations sociales pour les personnes âgées ou invalides ont triplé depuis leur création en 2004. Or ce sont des dépenses sur lesquelles les communes n'ont aucun pouvoir. De plus en plus de charges sociales sont imposées aux communes sans les recettes qui vont avec. Les associations de collectivités estiment la progression annuelle de la charge à quelque 2 milliards € par an, ce que conteste évidemment le Ministère fédéral des finances.

La loi sur la gratuité des jardins d'enfants pour les enfants de 3 ans n'a pas été financée, ni l'obligation faite aux communes de participer au financement de la part enfant de l'allocation logement, ni la prise en charge des chômeurs en fin de droit devenue une dépense sociale communale, ni l'intégration des handicapés. La loi fédérale se contente de prévoir un « financement assuré par les communes », sans dire comment. Or, si ces dépenses sont minimales au départ elles progressent ensuite fortement.

### •Une autonomie fiscale réduite et des impôts très sensibles à la conjoncture

La troisième raison de cette « cavalerie financière » est fiscale : une autonomie fiscale réduite et des impôts très sensibles à la conjoncture.

C'est le cas de la taxe professionnelle, assise sur les bénéfices d'exploitation. En 2008, elle a rapporté 41 milliards € aux collectivités allemandes, mais seulement 32 milliards € en 2009. Par comparaison, la taxe professionnelle en France a rapporté 31 milliards € en 2008 et 33 milliards € en 2009. La taxe professionnelle française était peut-être un « impôt imbécile », il avait au moins le mérite de procurer des recettes stables aux collectivités.

Au problème de l'assiette s'ajoute celui du mode de perception de la taxe assez particulier en Allemagne : l'entreprise paie des acomptes, le

solde intervient au bout de deux ou trois ans. Si, entre-temps l'entreprise estime que le montant des acomptes demandés dépasse ses possibilités, elle peut cesser ses versements.

L'autre pilier de la fiscalité locale, l'impôt sur le revenu, en période de chômage et de crise, voit lui aussi son rendement baisser.

D'où la demande de réforme formulée par l'Association des villes et des communes allemandes à l'Etat fédéral, visiblement sur une autre longueur d'onde. Il propose, en effet, de supprimer la taxe professionnelle pour la remplacer par un impôt sur le chiffre d'affaires au taux fixé par le Bund, et de majorer le taux de l'impôt sur le revenu tout en revoyant son assiette à la baisse. Des propositions qui se traduiraient par un transfert de charges des entreprises sur les ménages et une plus grande sensibilité encore de l'impôt économique à la conjoncture. L'Association des villes et des communes allemandes demande au contraire un élargissement de l'assiette de la taxe professionnelle, avec notamment l'assujettissement à celle-ci des professions libérales.

### •Une gestion parfois hasardeuse : l'exemple de Berlin

A ce tableau, il convient d'ajouter, ici ou là, une gestion locale peu regardante à la dépense. Tel est notamment le cas de Berlin, qui entretient trois opéras et qui a acheté la paix au moment de l'unification en conservant les effectifs municipaux des administrations de l'Ouest et de l'Est, sans aucune tentative de rationalisation de la gestion de la Ville Etat.

### POUR CONCLURE : UN SOUS-INVESTISSEMENT CHRONIQUE

Avec l'endettement, ce qui frappe, en Allemagne, c'est le sous-investissement chronique, tant des entreprises que des administrations publiques.

A l'examen de la formation brute de capital fixe (FBCF), qui mesure l'investissement au sens de la comptabilité

nationale, on observe que les entreprises françaises investissent en 2009 un peu plus que les entreprises allemandes (17,2 % du PIB contre 16 %). En revanche, en recherche et développement, les entreprises françaises ne consacrent que 2 % du PIB contre 2,8 % en Allemagne.

Surtout, les investissements des administrations publiques représentent en France 63,9 Mds d'€, soit 3,3 % du PIB contre seulement 39,3 Mds d'€, soit 1,6 % du PIB en Allemagne. Pour les seules administrations infra-étatiques, le niveau d'investissement est de 1,4 % du PIB en France contre 0,8 % du PIB en Allemagne. Les collectivités locales allemandes investissent donc beaucoup moins que les collectivités locales françaises, outils d'investissement pourtant incontournables dans les deux pays.

L'essentiel des dépenses des collectivités sont des dépenses de fonctionnement qu'elles tentent de comprimer par la fermeture des équipements (piscines par exemple), la réduction des personnels scolaires, etc.

Le sous-investissement est structurel. Dans le secteur public, l'investissement est passé de 47 milliards € en 1992 à 29 milliards € en 2005. Les communes qui réalisent les 2/3 de l'investissement public n'engagent que 60 % environ de ce qui serait nécessaire à l'entretien des infrastructures. Chacun reconnaît d'ailleurs que l'usure commence à poser des problèmes, notamment au réseau routier après deux hivers très durs. Il en est de même dans les transports de proximité à Berlin.

Les trains fédéraux eux aussi sont sous-financés, d'où des dysfonctionnements notoires. Pour y remédier, la Deutsche Bahn a lancé début 2011 une commande de 130 trains. Elle devrait être suivie de deux autres tranches de 90 et 80 trains, l'ensemble pour un montant de quelque 6 Md€. Cela donne une idée de la situation !

**Pierre-Yves COLLOMBAT,**  
premier Vice-Président de l'AMRE,  
maire adjoint de Fignières,  
Sénateur du Var

# Nouvelles intercommunalités : doit mieux faire

**Si la présentation des futures cartes de l'intercommunalité s'est globalement bien passée, l'application de la loi de réforme des collectivités locales promet toujours de riches heures de casse-tête. Tour d'horizon des écueils à prévoir.**

On s'attendait tellement au pire, que les propositions des préfets, dans un certain nombre de départements sont presque passées pour modérées. D'autant plus qu'en l'absence d'outils précis pour mesurer les conséquences des cartes de l'intercommunalité, bien des élus restent dans un silence expectatif.

Ce qui n'exclut pas les questionnements voire la grogne. Lors des questions au gouvernement du 12 mai dernier, trois des dix questions des sénateurs concernaient la mise en place de la réforme des collectivités territoriales. Philippe Adnot, sénateur de l'Aube a notamment rappelé que le seuil de 5 000 habitants pour le regroupement des EPCI est, dans l'esprit de la loi, donné à titre d'orientation. C'est d'ailleurs ainsi qu'il avait été présenté lors du congrès des maires. Philippe Richert, ministre des Collectivités territoriales a, dans sa réponse, qualifié ce seuil d'« orientation », précisant qu'il pouvait souffrir d'exceptions : en zone de montagne et lorsque localement des situations particulières le justifient.

Enfin, si les enjeux de ces nouvelles cartes, demeurent, faute de précision, largement inconnus, les maires restent sur leurs gardes, car les points de frictions sont à prévoir pour ce qui concerne les finances, le personnel, la gouvernance, les compétences, les syndicats.

### Compétences

Une communauté de communes ou une commune rejoint une autre communauté de communes. Toutes deux n'exercent pas les mêmes compétences.

L'harmonisation des compétences sur le nouveau territoire intercommunal est l'un des plus gros points problématiques issus de la loi de réforme des collectivités locales.

Les intercommunalités fusionnées n'ont pas dans leur panier les mêmes compétences. De plus, dans certains cas, le territoire de la future grande intercommunalité n'est plus pertinent pour organiser des services qui fonctionnent pourtant bien dans leur forme actuelle et à des coûts bien plus intéressants. Ou encore, la grande intercommunalité ne souhaite pas prendre en charge ces services. Faudra-t-il alors y renoncer ? (lire à ce sujet les propos d'Emmanuel Duru, *36 000 communes* de mai, n° 285).

« *La communauté de communes à laquelle nous appartenons dispose de beaucoup de compétences : scolaire, assainissement... elle pourrait être fusionnée avec une autre communauté de communes qui n'est qu'une coquille vide dont la seule compétence communautaire est la culture. Pourquoi fusionner pour désorganiser ?* », témoigne Michel Flamen d'Assigny, maire de Châteauneuf-Val-Saint-Donat et président de l'AMR des Alpes-de-Haute-Provence.

### Syndicats

La question des syndicats recoupe celle des compétences. Dans bon nombre de Commissions départementales de coopération intercommunale (CDCI), elle n'a été pour le moment qu'effleurée, mais risque bien d'être explosive dans la mesure où la loi pousse à la disparition

des syndicats et transfère leurs compétences aux communautés du territoire sur lequel ils interviennent. Or, tous les syndicats ne sont pas des coquilles vides et leur territoire d'intervention n'est pas forcément celui de l'intercommunalité.

### Finances

Les économies, un temps convoquées bruyamment pour justifier la réforme, ne sont plus mentionnées.

« *Les TPG n'ont pas encore reçu le logiciel de simulation. Résultat, par manque de temps, les périmètres ont été faits à l'aveugle* », note Hervé Maurey, sénateur (Union centriste), de l'Eure, rapporte le quotidien *les Echos* (10 mai 2011). Pour ce qui concerne les simulations, toujours dans le même article, on pouvait lire : « *Mais nous avons au moins six mois pour le faire* », rétorque Philippe Richert, en estimant que « *les maires ont des bases sur lesquelles ils peuvent prendre appui* ».

On note ici l'optimisme et la confiance du Ministre dans les maires. En effet, certains d'entre eux ont pris la peine de faire des simulations. Qui ont bien souvent confirmé leurs craintes et renforcé leur opposition aux fusions promises.

Ainsi, la communauté de communes de Beaujolais Vauxonne qui se voit, dans le projet du préfet, mariée de force avec la communauté d'agglomération de Villefranche-sur-Saône, pointe le taux d'endettement par habitant de la « promise » et refuse à tous crins cette union qui coûtera bien cher à ses administrés,

sommés de payer les dettes contractées et décidées par la communauté d'agglomération, laquelle affiche un ratio d'endettement par habitant bien supérieur.

Ailleurs, en Haute-Garonne, la communauté de Communes Rurales des Coteaux du Savès et de l'Aussonnelle a pris la peine d'analyser les conséquences du projet de fusion mené par le préfet. « *En décembre, le préfet nous avait donné un mois pour produire nos arguments* ». Un mois et 120 pages largement argumentées plus tard, rendez-vous avec la secrétaire générale de la Préfecture : « *vous, les six villages gaulois, n'allez pas me convaincre. Je n'ai pas eu le temps de lire votre document, j'ai autre chose à faire* ». Au menu alors, mariage forcé entre deux communautés de communes qui, ni l'une ni l'autre ne désirent cette union. La CDCI locale pourrait s'opposer ici au projet du préfet.

A suivre donc.\*

## La gouvernance

Les projets de fusion pourront devenir épineux lorsque seront connues leurs conséquences en termes de gouvernance, de nombre de sièges dévolu à chaque commune au sein du conseil communautaire. La communauté de communes du Val de Moselle se voit proposer avec la nouvelle carte intercommunale, de joindre la communauté d'agglomération Metz Métropole. Dans une motion adressée au préfet, les élus de la communauté de communes disent les raisons de leur opposition à ce projet et rappellent que les citoyens ont « *élu des conseils municipaux, lesquels ont opté pour un type d'intercommunalité conforme avec la nouvelle loi mais surtout, conforme à l'esprit de solidarité, de proximité et de démocratie choisi par le territoire.* »

Le point est évoqué à la marge dans leur motion mais est significatif : à l'heure

actuelle, la communauté de communes donne pour chaque commune membre, quelle que soit sa taille, le même nombre de sièges. A coup sûr, la fusion fera voler en éclat ce principe, puisque la nouvelle loi prévoit un tableau encadrant le nombre d'élus communautaires ainsi que la répartition des sièges.

## Le personnel

Avec la question des compétences, vient celle du personnel : qu'advient-il du personnel communal ou intercommunal chargé d'une compétence « abandonnée » pour cause de fusion ?

\* Le rapport argumentant l'opposition de la communauté de Communes Rurales des Coteaux du Savès et de l'Aussonnelle est disponible sur le site de l'AMRF, dans la rubrique actualité. Les simulations et projections réalisées sont très intéressantes et coupent court au dogme des économies d'échelle.

[www.amrf.fr](http://www.amrf.fr)

## Le Nord se rebiffe

**Dans le département du Nord, le préfet regroupe les EPCI sur une base bien supérieure à 5 000 habitants par ensemble. Lors de leur Assemblée générale, les maires ruraux du Nord ont voté une motion dénonçant un découpage hâtif et peu respectueux des acteurs et réalités du terrain. Extraits.**

« les maires ruraux constatent que le souci de la cohérence territoriale mis en avant par l'Etat se réduit à une mise en cohérence du découpage spatial mais qui ne garantit en rien la cohésion sociale de ces nouveaux territoires.

Le redécoupage de la carte intercommunale ne peut se réduire à construire un "puzzle", fut-il formellement cohérent, sans prendre en compte l'histoire de ces territoires, les rapports humains dont ils sont le support, les compétences de leurs intercommunalités respectives et les choix qu'elles ont faits pour le futur.

(...)

Au vu de ces éléments, l'AMRN demande que le rattachement des intercommunalités de moins de 5 000 habitants, seuil minimal fixé par la loi, de même que celui des intercommunalités de plus de 5 000 mais affichant des anomalies manifestes visées par la loi du 16 octobre 2010, respectent le choix des élus locaux, dans le respect bien entendu de la continuité territoriale.

L'AMRN demande également que les intercommunalités de plus de 5 000 habitants et qui ne présentent aucune incohérence territoriale manifeste soient maintenues en l'état lorsqu'elles en ont

exprimé le souhait, comme le permet la loi.

L'AMRN n'entend pas défendre quelques petites baronnies locales, encore moins les indemnités qui leur sont dues mais craint que les tentations de cannibalisme territorial affichées dans le projet de Schéma départemental, au-delà de la cohérence spatiale légitimement recherchée, ne soit en mesure de garantir sur le terrain la cohésion nécessaire à la dynamique des territoires et à la mission de service public que les populations sont en droit d'attendre. »



Jean-Pierre Bouquet veut faire du  
développement durable une réalité.  
**Nous travaillons ensemble**  
pour l'inscrire au COEUR de sa ville.

Jean-Pierre Bouquet est maire de Vitry-le-François.

L'accompagnement d'EDF Collectivités a permis à Jean-Pierre Bouquet de faire bénéficier sa ville d'un diagnostic énergétique sur-mesure. Il a ainsi pu prendre les bonnes décisions pour rendre les bâtiments publics plus performants et plus économes en énergie.

Pour en savoir plus, contactez votre interlocuteur dédié  
ou rendez-vous sur [edfcollectivites.fr](http://edfcollectivites.fr)



# CONCOURS NATIONAL PHOTOS

## "Regards sur la ruralité"

parrainé par Pierre Bonte

### 7 thèmes:

- « Chers concitoyens »
- « Les métiers de la ruralité »
- « La ruralité insolite »
- « L'âme de mon village »
- « La ruralité vivante et dynamique »
- « La ruralité contemporaine »
- « Les services publics dans le monde rural »



jusqu'au 31 août 2011 >>> toutes les infos sur [www.amrf.fr](http://www.amrf.fr)

Le mensuel de l'Association  
des Maires Ruraux de France

**36000**  
c o m m u n e s

