

Paris, le 14 février 2012

Contribution de l'Association des maires de France aux Etats généraux de la démocratie territoriale organisés par le Sénat

L'Association des maires de France estime nécessaire de clarifier les compétences entre l'Etat et les collectivités locales. Elle considère que le renforcement indispensable de l'intercommunalité doit aller de pair avec le maintien de la clause de compétence générale aux communes. Elle plaide aussi pour une meilleure application du principe de subsidiarité et de la notion de chef de file.

Elle demande par ailleurs un système fiscal lisible, reposant sur des impôts diversifiés, portant à la fois sur les entreprises et les ménages. Elle estime indispensable de préserver la capacité d'investissement des collectivités locales.

L'AMF souhaite enfin un réel contrat de confiance avec l'Etat à travers une instance nationale de concertation sur l'ensemble des politiques publiques concernant les collectivités locales et l'évolution des finances publiques.

1. REPARTITION DES MISSIONS ET DES COMPETENCES ENTRE L'ETAT ET LES DIFFERENTS NIVEAUX DE COLLECTIVITES

1.1 Principes généraux

- L'AMF estime nécessaire de clarifier les compétences entre l'Etat et les collectivités locales. Cette clarification implique que l'on aille jusqu'au bout du principe des blocs de compétences, notamment dans des domaines où l'Etat conserve une compétence résiduelle. Elle suppose également, pour les compétences nécessitant un partage des rôles entre collectivités, la recherche du niveau pertinent d'action publique par une meilleure mise en œuvre de la subsidiarité: veiller à ne pas faire à un niveau plus élevé ce qui peut l'être avec autant d'efficacité à une échelle plus faible.
- Cette clarification devrait permettre d'éviter les doublons, qu'il s'agisse d'agents ou de services de l'Etat maintenus dans des compétences décentralisées.
- Elle permettrait également d'éviter les doubles ou triples instructions de dossiers en mettant en place un guichet unique en cas de cofinancement.
- Enfin, l'AMF souhaite que soient mieux exploités les mécanismes prévus par la Constitution et notamment celui de chef de file.

1.2 Clause générale de compétence et mise en œuvre du principe de chef de file

Les communes doivent continuer à détenir une clause de compétence générale. En effet, dans un monde qui se caractérise par sa complexité, son éclatement, et où il est de plus en plus difficile de saisir les questions dans leur globalité, la commune reste l'un des derniers lieux de "synthèse".

Du fait de leur clause générale de compétence, les communes sont en mesure de traiter les problèmes concernant spécifiquement leurs habitants dans tous leurs aspects. Elles peuvent ainsi s'affranchir du cloisonnement des politiques sectorielles pour s'adapter aux exigences du terrain. C'est ainsi qu'elles sont réactives, répondent à l'urgence, et savent trouver des solutions simples, concrètes et adaptées aux besoins de leur population.

Lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités, il semble nécessaire, pour assurer une cohérence globale des politiques, de renforcer le principe du chef de file, tout en associant les collectivités concernées à la gouvernance du dispositif.

Pour rendre plus efficace cette notion et la traduire réellement dans notre organisation locale, la collectivité « chef de file » d'une compétence devrait coordonner les actions, mais aussi gérer les crédits correspondants.

Il y aurait lieu, notamment, de s'interroger sur la collectivité chef de file, en matière d'économie, d'action sociale, de transport et d'habitat.

De ce point de vue, l'AMF estime indispensable que les grandes villes et les EPCI soient associés à l'élaboration des schémas régionaux d'organisation des compétences, comme à la programmation et à la gestion des fonds européens.

Concernant l'Etat, l'AMF souhaite qu'il n'intervienne plus dans les politiques que le législateur a clairement et totalement confiées aux collectivités locales. Elle souhaite, en parallèle, que dans les domaines qui restent de la compétence de l'Etat, celui-ci assume pleinement ses responsabilités juridiques et financières sans faire appel au local.

1.3 Relations au sein du bloc local, communes et EPCI

Pour l'AMF, les structures intercommunales doivent conserver leur statut d'établissement public soumis au principe de spécialité et ne pas devenir des collectivités locales. C'est, en effet, parce que les EPCI ne sont pas des collectivités de plein exercice que communes et communautés ont pu travailler ensemble en confiance et concilier efficacité et proximité.

C'est la raison pour laquelle l'AMF s'est toujours opposée à la transformation d'une communauté et de ses communes membres en une collectivité unique, sauf souhait unanime des conseils municipaux ou des habitants de chacune des communes.

Dans le même esprit, l'AMF estime que le transfert de nouvelles compétences aux EPCI doit être volontaire et non pas imposé par la loi. Elle est particulièrement attachée au respect de la liberté des élus pour définir l'intérêt communautaire.

Elle estime, à cet égard, qu'il est souhaitable de continuer à assouplir le principe d'exclusivité et de prévoir dans de nombreux domaines (politique de la ville, développement économique et touristique, environnement, logement...) l'exercice conjoint des compétences par les communes et les EPCI, facilité par la mutualisation entre les services communaux et intercommunaux.

2. RESSOURCES FINANCIERES DES COLLECTIVITES LOCALES

Résultat de réformes diverses menées sans réelle cohérence, le système financier des collectivités locales est aujourd'hui à bout de souffle et mélange reliquat d'autonomie fiscale et empilement de dotations.

Il faut aujourd'hui établir une ligne de conduite claire des réformes. L'AMF rappelle son attachement à l'autonomie fiscale, qui va de pair avec la pleine responsabilité des collectivités locales.

Il appartient, par ailleurs, à l'Etat d'assumer les conséquences financières des décisions qu'il prend unilatéralement en matière d'allègements fiscaux.

En attendant, il faut gérer un modèle de financement local bancal, profondément transformé par la réforme de la taxe professionnelle.

En matière de dotations de l'Etat, soumises au gel sur la période 2011-2013, les marges sont actuellement inexistantes. Si l'AMF est consciente de la nécessité de participer à l'effort de redressement des finances publiques, elle considère néanmoins que cette contribution doit faire l'objet d'une concertation préalable et réelle.

Elle demande en outre, qu'en contrepartie de ce gel qui touche presque un quart de leurs recettes de fonctionnement, l'Etat aille jusqu'au bout des mesures déjà prises en matière de normes réglementaires afin que les collectivités ne se voient plus imposer de nouvelles normes, génératrices de charges supplémentaires. A ce titre, si l'AMF se félicite du moratoire instauré en juillet 2010, elle regrette qu'il ne soit qu'imparfaitement appliqué et que son champ d'application soit trop restreint.

S'agissant du financement par l'impôt, les collectivités locales doivent bénéficier d'un système fiscal lisible, reposant sur des impôts diversifiés, portant à la fois sur les entreprises et les ménages.

C'est une nécessité pour elles, afin d'obtenir un rendement optimal, mais également pour les redevables, afin que l'impôt soit en juste rapport avec la capacité contributive de chaque catégorie de contribuables.

2.1 La fiscalité locale doit être corrélée avec la réalité socio-économique des territoires

La fiscalité locale doit reposer sur des bases justes et renouvelées, favorisant l'acceptabilité de l'impôt et reflétant l'évolution du marché immobilier. C'est en ce sens qu'il a été décidé de mener à bien la révision des valeurs locatives, en commençant par les locaux professionnels.

L'AMF souligne que ce chantier, majeur pour la fiscalité locale, techniquement complexe et politiquement délicat, nécessite une concertation régulière avec les acteurs concernés et un accompagnement étroit de la part de l'administration, tout au long des opérations de révision puis lors de sa mise en œuvre. Elle demande que

cette réforme soit menée à bien et qu'elle soit ensuite étendue aux locaux d'habitation, dont les valeurs sont aujourd'hui obsolètes.

L'AMF souhaite que soit conduit un travail d'évaluation de la réforme de la taxe professionnelle qui seul permettra d'apporter au fur et à mesure les ajustements nécessaires.

Le bilan de la réforme devra également s'attacher à vérifier que les nouvelles impositions économiques confiées aux collectivités du bloc communal garantissent le maintien de leur lien fiscal avec les entreprises. La préservation de ce lien est en effet indispensable pour encourager l'accueil d'activités économiques sur les territoires et leur acceptation par les habitants.

2.2 La réalité socio-économique des territoires doit être corrigée par une péréquation, tant verticale qu'horizontale

Les efforts réalisés pour mettre en œuvre une péréquation aboutissent, après une année d'intenses débats, à l'entrée en vigueur en 2012 du fonds de péréquation des ressources communales et intercommunales, nouveau mécanisme dont l'objectif est de contribuer à réduire les inégalités de ressources au sein du bloc communal.

Etant donné la complexité du mécanisme et l'ampleur des enjeux, le législateur a demandé au Gouvernement de dresser un bilan du premier exercice, à l'automne 2012. L'AMF sera particulièrement vigilante lors de ce travail qui permettra d'évaluer les modalités d'application du dispositif et de mesurer les effets correcteurs du nouveau fonds. Il faudra en tirer tous les enseignements afin de conforter l'objectif visé.

Le renforcement de la péréquation entre collectivités ne doit cependant pas faire oublier la péréquation verticale, organisée de l'Etat vers les collectivités. Les travaux sur la péréquation verticale et horizontale sont à mener de concert, avec pour objectif l'élaboration d'un système cohérent : les différents mécanismes ne devant pas interférer les uns avec les autres mais répondre ensemble aux divers besoins de correction.

2.3 La capacité d'investissement des collectivités locales doit être préservée

Les collectivités locales financent plus de 70 % de l'investissement public. A travers leurs dépenses d'investissement, qui s'élèvent à 52 milliards d'euros en 2011, dont 32 milliards pour le seul bloc communal, elles jouent un rôle essentiel en faveur du soutien à l'économie locale et nationale. Pour pouvoir financer ces investissements, les collectivités locales doivent pouvoir recourir à l'emprunt, complément indispensable à l'autofinancement et aux recettes d'investissement.

Or le système bancaire n'est plus en capacité de financer les collectivités et c'est un véritable changement de paradigme qui se profile. Il doit aboutir au développement de nouveaux outils de financement. L'Agence de financement des investissements locaux doit rapidement être rendue opérationnelle afin de compléter l'offre bancaire.

Cette Agence, fondée sur la mutualisation des besoins des collectivités et sur leur solidité financière, garantirait un accès pérenne à la liquidité, à un coût maîtrisé. Cette démarche collective s'inscrit pleinement dans le sens de la décentralisation et démontre la capacité d'initiative des collectivités locales qui s'assurent, par ce biais, de la maîtrise de leur endettement, dans le strict respect de leur équilibre budgétaire.

3. RELATIONS AVEC L'ETAT ET LES CITOYENS

3.1 La réactivation de la conférence nationale des exécutifs

Il est impératif que s'instaure enfin entre l'Etat et les collectivités un véritable « pacte de confiance » au sein duquel seraient définies conjointement les mesures à prendre dans l'intérêt général de nos concitoyens et les moyens à y consacrer. Il est temps que l'Etat considère les collectivités locales comme des partenaires responsables et non comme des sous-traitants, voire de simples exécutants sans marge de manœuvre.

Cela passe notamment par la réactivation de la CNE (ou la création d'une instance de concertation nationale similaire).

Rassemblant les trois grandes associations nationales de collectivités locales et dotée d'un secrétariat permanent, cette instance doit constituer une véritable instance de dialogue, d'échanges de vue et de discussion associant les collectivités à la préparation, au suivi des projets et propositions de réforme, et à la préparation des décisions concernant la part de chacun dans l'évolution des finances publiques.

Son champ d'attribution doit porter sur l'ensemble des politiques nationales et européennes emportant des conséquences sur les collectivités territoriales, et doit avoir vocation à intervenir en amont et en aval des processus législatif et réglementaire, sans se substituer aux organes spécialisés dont la consultation est rendue obligatoire par la loi.

Cette instance doit également présider à la mise en place d'échanges de données entre l'Etat et les collectivités pour aboutir à une connaissance commune des grandes politiques décentralisées.

Présidée, en formation plénière, par le Premier ministre, elle doit se réunir au moins une fois par an et chaque fois que les associations de collectivités membres le demandent. Son travail doit être préparé par une formation restreinte présidée par le ministre des Collectivités territoriales et par des groupes de travail thématiques et des groupes de suivi avec les ministères intéressés.

3.2 La concertation avec les citoyens

Nos concitoyens sont demandeurs, ce dont l'AMF se réjouit, d'une meilleure information et d'une réelle participation aux grands enjeux de nos politiques publiques. Les maires ont compris depuis bien longtemps que la participation des habitants peut transformer des mesures techniquement adéquates en décisions socialement appropriées.

Ils organisent dans leurs communes une concertation dynamique et efficace avec la population et assurent un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations, les entreprises et la société civile. Par leur proximité, ils sont, à cet égard, un rouage essentiel dans le nécessaire dialogue entre les acteurs de notre société.

Mais les maires souhaitent aussi rappeler qu'en dernier ressort, c'est bien à l'élu, légitimé par le suffrage universel, et à lui seul, qu'il appartient de décider et d'agir.

Cela s'appelle la démocratie.

Association des maires de France

41, quai d'Orsay

75343 Paris cedex 07

Téléphone : 01 44 18 14 14

Fax : 01 44 18 14 15

Courriel : amf@amf.asso.fr

www.amf.asso.fr