



Paris, le 29 octobre 2012

Contribution de l'Association des maires de France à un nouvel acte de décentralisation

L'annonce faite par le Président de la République d'un nouvel acte de la décentralisation, constitue l'occasion pour l'Association des maires de France de présenter des propositions traduisant sa vision de la décentralisation.

Le processus de décentralisation est en cours depuis maintenant 30 ans. Il ne s'agit donc plus de prendre acte de son existence mais d'en adapter les modalités aux évolutions de son contexte, notamment à la crise.

La décentralisation est désormais ancrée en droit et dans les faits et les collectivités locales ont fait la preuve de leur capacité à gérer, innover, définir et mettre en œuvre des politiques publiques pertinentes, à travailler et porter des projets en coopération.

Cette nouvelle étape de décentralisation doit être mise à profit pour réaffirmer les principes qui avaient présidé à une répartition des compétences : la libre administration locale, l'interdiction de toute tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre, la subsidiarité, la péréquation, le droit à l'initiative et le droit à l'expérimentation en privilégiant la logique des blocs de compétences.

Cette nouvelle étape de décentralisation doit aussi être impérativement l'occasion d'améliorer, de clarifier et de simplifier ce qui peut l'être, au profit d'une efficacité accrue de l'action publique.

1. Créer un vrai partenariat entre Etat et collectivités locales

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.**

A. Rôle et fonctionnement attendus du Haut Conseil des territoires

Le Haut Conseil des territoires annoncé doit rassembler les trois grandes associations nationales de collectivités locales et être doté d'un secrétariat permanent. Il doit constituer une véritable instance de dialogue et d'expertise associant les collectivités à la préparation, au suivi des projets et propositions de réforme. Pour ce qui la concerne, l'AMF veillera à assurer la représentation de toutes les catégories de communes et d'intercommunalités.

Présidé, en formation plénière, par le Premier ministre, il 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 concernés.

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. Il pourrait être opportun de renforcer à cette fin l'Observatoire des finances locales.

B. Renforcer les instances consultatives efficaces (CFL, CCEN)

La multiplication des instances consultatives nationales ou locales n'est pas synonyme d'efficacité.

Il serait plus utile de ne conserver et conforter que les instances qui ont prouvé leur utilité.

C'est ainsi le cas du Comité des finances locales qui joue un véritable rôle de concertation mais aussi de répartition en matière financière et fiscale.

C'est aussi le cas de la Commission consultative d'évaluation des charges et de la Commission consultative d'évaluation des normes. L'AMF se félicite des annonces faites par le Président de la République qui répondent à son souhait de valoriser le rôle de cette dernière, en particulier en lui octroyant le pouvoir de donner des avis conformes. L'AMF demande également que soit élargi son champ d'intervention en la saisissant plus systématiquement des projets de loi et des projets de directives européennes, en la rendant compétente pour l'évaluation des règlements des fédérations sportives (selon une procédure spécifique) et en lui confiant l'examen du stock des normes existantes.

C. Réduire les normes imposées aux collectivités locales

Il faut rappeler avec force que les collectivités locales ne peuvent plus financièrement supporter les normes souvent imposées sans concertation. La règle doit être réellement de réduire les normes, c'est-à-dire de ne pas en créer de nouvelles et de diminuer les normes existantes.

En outre, il faut améliorer l'évaluation de leur impact financier. L'évaluation des conséquences financières doit se faire au moment de la préparation des projets et propositions de lois, et des projets de directives européennes, afin que le législateur se prononce en parfaite connaissance de cause.

L'édition des normes a dérivé avec le temps en ne respectant plus les principes fondamentaux de leur hiérarchie. De plus en plus, les lois définissent des règles précises, que viennent renforcer les décrets d'application, puis leurs arrêtés et circulaires. In fine, les contraintes se précisent, s'alourdissent et se superposent au fil de la procédure.

Il faudrait, au contraire, redonner au législateur et au pouvoir réglementaire le rôle qui leur revient, et privilégier autant que faire se peut les recommandations de bonnes pratiques. En un mot, fixer des résultats à atteindre plutôt que des procédures à suivre.

D. La responsabilité particulière des collectivités implique des concertations bilatérales

L'AMF souhaite insister sur la nécessité d'une concertation bilatérale Etat-collectivités sur tous les grands sujets, avant même de saisir les organes de concertation plus ouverts à la « société civile ». En effet, les collectivités ne sont pas des partenaires comme les autres : elles sont représentées par des élus qui tirent leur légitimité du suffrage universel.

C'est le cas, par exemple, de la réflexion sur la refondation de l'école, ainsi que des projets liés à l'environnement. Ces deux sujets, essentiels pour notre société, reposent in fine sur l'action des élus et sur les budgets locaux. L'Etat doit en être conscient et prendre en compte leurs observations à leur juste niveau.

2. Clarifier les compétences de tous les acteurs nationaux et locaux et mieux définir les responsabilités

A. Clarification du rôle de l'Etat

L'annonce d'un nouvel acte de décentralisation nous interroge en premier lieu sur le rôle de l'Etat.

L'AMF tient à réaffirmer le principe fondamental selon lequel l'Etat et les collectivités territoriales portent ensemble l'intérêt général national, selon leurs moyens et leurs compétences.

L'Etat fixe la règle de droit et assume en propre certaines compétences bien déterminées : compétences régaliennes (justice, sécurité...), grandes politiques d'intérêt national (telles que l'Education).

Selon l'AMF, il doit également être le garant de la cohésion sociale et territoriale du pays. A cette fin, il a vocation à intervenir partout sur le territoire national mais doit également continuer de cibler son intervention vers les territoires ou collectivités en difficulté en se préoccupant par exemple des quartiers défavorisés, des services publics en milieu rural, des zones déshéritées ou de l'aménagement numérique. A ce titre, il est absolument nécessaire de clarifier et de rendre cohérents les dispositifs d'intervention prioritaire, en y associant pleinement les collectivités.

En matière d'aménagement du territoire, le système de contractualisation est devenu au fil des années incohérent et insatisfaisant.

Pour l'AMF, l'aménagement du territoire nécessite de construire des projets globaux à l'échelle d'un territoire qui garantisse la cohérence de l'action publique locale. La concertation avec tous les niveaux de collectivités est indispensable afin que soient pris en compte les besoins de chacun en fonction de la diversité des territoires.

Dans le domaine environnemental, il faut aujourd'hui faire preuve d'innovation en mettant en place de nouvelles solutions financières mais aussi au travers d'une gouvernance locale renforcée. Le pari de la transition énergétique ne sera relevé que si la dimension territoriale est davantage reconnue dans la politique énergétique nationale et européenne, si elle s'appuie réellement sur les communes et leurs intercommunalités.

B. Clarification des compétences entre collectivités et définition d'un mode de gouvernance infra-régionale

Une fois le rôle de l'Etat redéfini, l'AMF souhaite que la territorialisation des politiques publiques soit poursuivie et approfondie.

Les communes sont pleinement légitimes 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", de proximité et de services.

Pour les compétences nécessitant un partage des rôles entre collectivités, une **meilleure mise en œuvre de la subsidiarité** doit être recherchée. Le niveau pertinent d'action publique doit être identifié en veillant à ne pas réaliser à un échelon plus élevé ce qui peut l'être avec autant d'efficacité à un échelon local.

Lorsque plusieurs collectivités sont compétentes pour une même compétence, il faut organiser leur coopération de manière à associer tous les niveaux concernés à la gouvernance du dispositif et à assurer une cohérence globale des politiques.

S'agissant d'économie, d'aménagement du territoire ou encore de transports (mobilité), le renforcement du couple métropoles/agglomérations et régions apparaît indispensable.

L'AMF reconnaît que le territoire régional, et dans certains cas départemental, constitue un périmètre pertinent pour coordonner l'intervention publique dans des domaines particuliers. La gouvernance infrarégionale entre collectivités doit cependant être revue pour permettre l'élaboration d'orientations partagées pouvant être formalisées dans un schéma et sur lesquelles s'appuieront les différents acteurs. Si l'AMF n'est pas favorable au caractère prescriptif de schémas régionaux et départementaux sur des compétences partagées ou relevant du bloc communal, dans la mesure où aucune collectivité ne peut exercer de tutelle sur une autre, elle estime toutefois indispensable de constituer des instances de collaboration avec tous les niveaux de collectivités. Il convient pour cela d'organiser la représentation infrarégionale au sein d'une **conférence régionale des exécutifs** et de mettre en place un cadre contractuel définissant les engagements respectifs et conjoints (notamment financiers).

Les communes rurales doivent quant à elles être pleinement associées aux politiques transversales qui les concernent afin, en s'appuyant sur les structures intercommunales, de développer des synergies entre l'ensemble des territoires et d'évacuer la stérile opposition urbain / rural.

Les maires de France considèrent que l'attribution éventuelle d'un pouvoir réglementaire ne doit pas aller à l'encontre du **principe de non tutelle d'une collectivité sur l'autre** et demandent que les communes et les EPCI conservent une capacité d'initiative, un droit à l'innovation et à l'expérimentation pour s'adapter aux exigences du terrain de manière réactive et efficace.

3. Consolider le bloc communal

L'AMF soutient sans ambiguïté et avec détermination le développement de l'intercommunalité qui permet aux communes de grouper leurs forces et mutualiser leurs moyens pour développer leurs territoires dans un espace de solidarité.

Mais l'intercommunalité doit rester le prolongement des communes qui constituent les premiers maillons de la démocratie et de l'action publique de proximité.

A. Les maires doivent conserver en propre certaines compétences

C'est à ce titre que le pouvoir de police générale doit continuer à reposer sur le maire et le préfet. Le maire parce qu'il est la seule autorité de proximité ; les récentes catastrophes ont mis en lumière son rôle irremplaçable et sa capacité à répondre aux situations d'urgence affectant les citoyens. Le préfet parce qu'il intervient lorsque le sinistre concerne plusieurs communes ou au nom de l'Etat, garant de la sécurité pour tous.

Pour ce même impératif de proximité, seuls les maires et leurs adjoints doivent continuer à assumer la fonction d'officier d'état civil qui concrétise le lien particulier qu'ils ont avec les habitants à chaque grande étape de leur vie.

Quant à la fonction d'officier de police judiciaire, elle aussi rattachée à la personne du maire et de ses adjoints, elle nécessiterait sans doute d'être clarifiée pour dissiper le flou qui entoure certains actes quotidiens et permettre aux élus d'agir dans un cadre juridique plus sûr.

B. Les EPCI sont le prolongement des communes

Les structures intercommunales constituent les périmètres adéquats pour porter les projets structurants des territoires et leur **statut d'établissement public** soumis au principe de spécialité est une formule très opérationnelle. 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.

L'AMF est particulièrement attachée au respect de la liberté des élus pour définir l'intérêt communautaire. Les maires des communes membres doivent d'ailleurs être associés à la définition des grandes orientations de leur intercommunalité. L'AMF estime également que l'éventuelle attribution de nouvelles compétences aux EPCI doit être volontaire et non pas imposée par la loi.

Par ailleurs, l'évolution d'une communauté en une collectivité unique peut se faire sous réserve du souhait unanimement exprimé des conseils municipaux ou des habitants de chacune des communes.

C. Les synergies entre commune et intercommunalité doivent être renforcées

L'AMF propose que les relations au sein du bloc communal évoluent dans le sens d'un assouplissement du principe d'exclusivité (qui interdit aux communes d'intervenir dans un champ transféré aux communautés) afin que certaines compétences communautaires (ou métropolitaines) puissent faire l'objet d'un exercice conjoint avec les communes membres dans le cadre d'un accord.

De même, communes et EPCI doivent continuer à travailler pour une mutualisation de leurs moyens et de leurs services, afin d'optimiser leurs ressources et d'améliorer l'efficacité de leurs actions conjointes.

Les très grandes métropoles de dimension européenne doivent pouvoir adopter un statut particulier et voir renforcer leur rôle stratégique et opérationnel, notamment en matière économique, de planification et de contractualisation.

Les pôles métropolitains, qui répondent aux besoins croissants d'inter-territorialité, doivent être confortés dans leur capacité à assurer la coordination des politiques sur une échelle plus vaste (politiques économiques, aménagement du territoire, transports urbains, SCOT, culture, tourisme...) tout en offrant un cadre de coopération souple et évolutif. Dans le domaine de l'organisation des mobilités et des transports, la participation des conseils généraux et des conseils régionaux semble inéluctable à court terme.

D. Calendrier électoral et mode de désignation des conseillers communautaires

Il est essentiel qu'une loi électorale fixe dès le premier trimestre 2013 les modalités de désignation des élus municipaux et intercommunaux.

Pour améliorer l'organisation des scrutins municipaux, l'AMF préconise d'abaisser le seuil de population au-dessus duquel s'applique le scrutin de liste et de rendre obligatoire le dépôt de candidature dès le 1^{er} habitant.

Quel que soit le système retenu, l'AMF souhaite maintenir un lien organique fort entre les communes et les intercommunalités : la circonscription pour l'élection des délégués est la commune, chaque commune est représentée, le cumul des mandats communaux et communautaires est préservé.

Un bouleversement du mode de scrutin intercommunal risquerait à l'heure actuelle de fragiliser cette construction encore jeune. Il semble indispensable à l'AMF de consolider préalablement l'intercommunalité avant d'envisager éventuellement d'aller plus loin dans l'introduction du suffrage universel direct.

Toutefois, une réflexion sur une organisation spécifique pour les grandes métropoles de taille européenne doit être menée.

4. Donner aux collectivités les moyens d'assumer pleinement leurs responsabilités

Résultat de diverses réformes 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.

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 matière de dotations de l'Etat, d'ores et déjà soumises au gel sur la période 2011-2013, les marges sont actuellement inexistantes. Si l'AMF est consciente de la nécessité pour les collectivités 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 et être associée à la définition de la trajectoire pluriannuelle des dépenses publiques qui doit être transmise chaque année à la Commission européenne.

S'agissant du financement par l'impôt, les collectivités locales doivent bénéficier d'une autonomie fiscale réelle et d'un système fiscal lisible, reposant sur des impôts diversifiés, portant à la fois sur les entreprises et les ménages, afin que l'impôt soit en juste rapport avec la capacité contributive de chaque catégorie de contribuables.

A. 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 parc 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 demande que cette réforme soit menée à bien et ensuite rapidement 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 indispensable lien fiscal avec les entreprises.

B. Les inégalités socio-économiques des territoires doivent être corrigées par une péréquation, tant verticale qu'horizontale

Les efforts réalisés pour mettre en œuvre une péréquation ont abouti, après 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, l'AMF est particulièrement vigilante sur le bilan du premier exercice. 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, nécessaire mais aujourd'hui absente.

C. 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'élevaient 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. Il faut donc développer de nouveaux outils de financement. La nouvelle Banque publique portée par la Banque postale constitue une première réponse concrète mais ne peut être suffisante. 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. Enfin, beaucoup d'investissements nécessitent des prêts à très long terme (supérieurs à 20 ans) que seule la Caisse des Dépôts est capable de fournir. Aussi, il convient de réorienter son activité en ce sens.

5. Conserver la spécificité des ressources humaines

L'AMF rappelle son attachement au statut de la fonction publique et, plus encore, à l'existence d'une fonction publique territoriale qui est particulièrement adaptée aux spécificités des collectivités (cadres d'emplois souples englobant les métiers, multiplicité d'employeurs, mobilité des agents...). C'est grâce à des personnels qualifiés et formés régulièrement que les collectivités peuvent garantir la qualité de leur action. Les communes et les intercommunalités attachent de l'importance aux compétences de tous leurs agents, qu'ils soient de catégorie C, largement majoritaire dans les effectifs, ou cadres supérieurs formés à l'INET.

Depuis 1984, les collectivités ont montré qu'elles savaient maîtriser leurs dépenses de fonctionnement. Mais il faut dépasser la vision purement comptable des effectifs territoriaux : s'ils ont augmenté jusqu'en 2009, c'est essentiellement parce que leurs missions de service au public se sont accrues et développées. Cela est d'autant plus vrai pour le bloc communal dont les services attendus sont de proximité, donc directement proportionnés au nombre et aux besoins de leurs concitoyens.

La libre administration des collectivités locales, inscrite dans la Constitution, concerne aussi la liberté de recruter et de gérer leurs personnels.

La qualité de gestion des élus locaux les a conduits, dès 2009, à stabiliser leurs recrutements et à commencer à mutualiser leurs services.

La fonction publique territoriale n'est ni un succédané de la fonction publique de l'Etat, ni un clone. Les modifications apportées à son statut doivent être adaptées à ses missions et prendre en compte les besoins des employeurs, tout en respectant le principe d'unité de la fonction publique. Pour cela, il s'avère indispensable de renforcer la coordination et la représentation des employeurs territoriaux, en particulier en développant le rôle du collège employeurs du CSFPT.

6. Améliorer le statut de l'élu

L'exercice d'un mandat local implique de nombreuses contraintes et doit pouvoir être accessible à tous, surtout dans le cas de la poursuite d'une activité professionnelle.

L'importance de la formation des élus locaux doit être réaffirmée.

Pour donner aux élus les conditions normales d'accomplissement de cette mission et prendre acte de leur profond dévouement pour la chose publique, l'AMF souhaite que soient accordés de plein droit pour le maire l'indemnité maximale de fonction et le bénéfice, là encore de plein droit, d'une retraite complémentaire obligatoire.

Le cumul de fonctions et donc d'indemnités (dans le respect du plafond fixé par la loi) permet à de nombreux élus de pouvoir se consacrer à l'exercice de leurs mandats en cessant temporairement leur activité professionnelle. Restreindre considérablement les possibilités de cumul nécessitera de revoir les conditions d'exercice des mandats locaux et en particulier le montant des indemnités versées aux élus communaux et intercommunaux.

En conclusion, l'AMF tient, par cette contribution, et plus largement par ses travaux et par les interventions de ses représentants, à participer très activement à la discussion relative à ce nouvel acte de la décentralisation.

La France est riche d'un maillage territorial serré qui offre à chaque citoyen un service public reconnu comme de grande qualité.

Il nous revient de continuer à l'améliorer en mettant en place une organisation territoriale adaptée aux enjeux d'aujourd'hui et de demain : en clarifiant les compétences de l'Etat et de chaque niveau de collectivité pour optimiser nos moyens, en dialoguant réellement avec l'Etat en amont des grandes décisions, en organisant la coopération des collectivités pour des projets communs, en permettant aux élus de gérer les moyens dont ils disposent en pleine responsabilité.

Les maires et les présidents de communautés de France sont prêts à y contribuer très activement.