

DISCOURS DE MONSIEUR LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE L'AMF, MAIRE de SCEAUX

*Monsieur Philippe LAURENT, Secrétaire
Général de l'AMF, Maire de la Ville de Sceaux*

Union Amicale des Maires du Calvados

À Caen, le 27 septembre 2021

Mesdames, Messieurs, chers collègues et amis,

Merci de votre accueil chaleureux, merci à Olivier et à toute son équipe de m'avoir invité ce matin dans cette assemblée générale des maires du Calvados.

J'ai toujours très grand plaisir à me rendre dans ces assemblées générales, je participe à dix à quinze d'entre elles par an depuis maintenant plus de dix ans, et je me souviens d'être venu dans le Calvados quelques années plus tôt, voilà déjà un certain temps. C'est toujours avec beaucoup de plaisir que je participe à ces assemblées en tant que secrétaire général de l'association des maires de France, parce que je crois qu'il existe entre l'AMF et les associations départementales un lien extrêmement étroit, un lien nécessaire, un lien indispensable. Bien sûr, sans l'AMF, les associations départementales ne pourraient pas faire remonter les préoccupations, les questions, les propositions des maires et des présidents d'intercommunalités ; mais, sans les associations départementales, l'AMF serait comme une tête sans corps, sans jambes, et ne pourrait pas non plus répondre, traiter, négocier avec les pouvoirs publics, ce qui est nécessaire pour les communes de France. Ce lien est donc absolument essentiel. J'ai l'habitude de dire que l'AMF est composée d'une centaine de collaborateurs, très experts, très respectés par l'administration centrale, mais qu'il convient d'y ajouter toutes celles et tous ceux qui travaillent auprès des maires, auprès des présidents d'intercommunalités, auprès des adjoints. À cet égard, l'idée d'Olivier de créer des réseaux d'adjoints me semble excellente ; cela existe déjà dans quelques associations départementales, dont la mienne, et cela fonctionne effectivement très bien. Si l'on prend en compte toutes les équipes de collaborateurs des associations départementales, on arrive à un réseau de 300 à 400 collaborateurs sur toute la France, ce qui, ajouté aux 100 personnes du siège (si je puis dire), aboutit à un total de 500 personnes qui sont ainsi en accompagnement, en conseil, en formation, en information, de l'ensemble des maires de France. C'est donc un réseau tout à fait remarquable. Selon moi, il faut toujours penser à cette complémentarité entre les associations départementales et l'association des maires de France.

Union Amicale des Maires du Calvados

J'avais prévu de vous dire un certain nombre de choses, mais Olivier les a très bien dites. Je vais donc un peu modifier mon propos pour essayer de me placer dans une perspective plus longue. En effet, je crois que nous sommes aujourd'hui à un tournant qui va plus loin que les questions d'organisation, qui va plus loin que les questions financières. Or, c'est un tournant que nous devons prendre, que nous devons décider ensemble, et peut-être le débat présidentiel sera-t-il l'occasion que les Françaises et les Français se penchent sur cette question, qui me semble essentielle, à savoir : quel projet de société voulons-nous pour notre pays demain ? Et la décentralisation peut-elle constituer l'un des piliers de ce projet de société ? Cette question me semble très importante dans la mesure où le tournant auquel nous sommes aujourd'hui succède à une quarantaine d'années d'évolutions contraires. Je vais simplement vous en donner quelques éléments très rapidement.

L'idée de décentralisation est une idée ancienne, essentiellement portée par les oppositions, quelles qu'elles soient, et quand lesdites oppositions accédaient au pouvoir, elles oubliaient tout cela. Cette idée a commencé à poindre et à être exprimée par une majorité, à l'initiative du Général de GAULLE en 1969 avec le référendum sur la régionalisation. Ce référendum a été un échec, vous le savez.

Mais d'ores et déjà, le Général de GAULLE avait eu cette intuition qu'un pays comme la France, dont le niveau d'instruction et de maturité politique s'élevait, aurait besoin de décentralisation pour mieux fonctionner dans l'avenir. À l'époque, on appelait cela régionalisation, mais l'idée était la même, c'est-à-dire de donner des responsabilités, de manière plus importante aux acteurs locaux, aux acteurs des territoires.

Ensuite, est venu un rapport, dont peut-être certains d'entre vous se souviennent, le rapport GUICHARD, dont le titre était : Vivre ensemble. Si vous en avez l'occasion, je vous recommande de relire des éléments de ce rapport. On y trouvait des choses qui ne plaisaient pas à tout le monde mais Olivier GUICHARD, qui avait été ministre à plusieurs reprises et qui était alors maire de La Baule y dressait un constat qui est toujours valable aujourd'hui. À maints égards, ce qu'il disait peut s'appliquer encore à la situation d'aujourd'hui dans notre pays. Ce rapport GUICHARD a eu quelques applications. Il a été discuté et il a donné lieu - je le rappelle car vous allez voir comme les choses sont étranges - à notamment deux lois. La première est une loi de 1979 qui a créé la dotation globale de fonctionnement. C'était l'autonomie financière des communes et des collectivités locales en général. Dotation globale de fonctionnement, cela signifiait qu'il n'était plus nécessaire de chercher les subventions au cas par cas auprès des différents ministères selon le dossier qu'il s'agissait de financer. Une dotation globale était attribuée à chaque commune en fonction de sa situation propre, et non pas en fonction de ce qu'elle souhaitait en faire. La commune avait la liberté d'en faire ce qu'elle souhaitait, ce qui est toujours le cas. Puis, une autre loi a été votée en 1980, qui a permis aux collectivités locales de voter les taux des impôts locaux. Auparavant, les collectivités locales votaient un produit fiscal simplement, et c'est l'administration qui répartissait entre les différents impôts. En 1980, le gouvernement a donné la possibilité aux collectivités de voter directement les taux sur les quatre taxes qui existaient à l'époque : la taxe professionnelle, le foncier bâti, la taxe d'habitation, et le foncier non bâti. Ces lois et ce discours sur la décentralisation, sur l'idée qu'il fallait donner davantage d'autonomie aux collectivités, tout cela a préparé le terrain pour ce que l'on a appelé les lois MAUROY-DEFFERRE entre 1982 et 1984. Cette décentralisation, qui avait été proposée par une opposition a donc été mise en œuvre par cette même opposition lorsqu'elle est devenue majorité.

Les lois de décentralisation n'ont finalement jamais été remises en question. Elles ont été un peu corrigées, un peu modifiées, mais elles n'ont jamais été remises en question sur le fond.

Je vous rappelle ce dont il s'agissait : redonner le pouvoir exécutif aux présidents de conseils généraux (à l'époque), et aux présidents de conseils régionaux. C'était la tutelle a posteriori et non plus a priori. Il s'agissait donc d'évolutions de fond qui marquaient bien la volonté du pouvoir central de l'État de donner des responsabilités importantes aux collectivités locales. Et lorsque l'on parle de responsabilités, on parle de droits et de libertés, bien sûr, mais

encore une fois, on dit bien « responsabilité ». Cette loi a été mise en œuvre, les élus locaux s'en sont emparés. Cela a donné lieu à des tensions, bien sûr, notamment au moment de la répartition des locaux des préfectures dans certains départements. Mais tout cela s'est rapidement mis en œuvre, rapidement apaisé, et cette organisation s'est développée et a fonctionné jusqu'à une loi de 1999 que j'aime beaucoup à rappeler : la loi CHEVÈNEMENT. Certains d'entre vous, probablement, s'en souviennent, cette loi a permis l'épanouissement d'une intercommunalité voulue, discutée, négociée entre élus locaux, et dont la loi CHEVÈNEMENT était, finalement, une sorte de boîte à outils. On mettait en place l'intercommunalité sur les différents territoires de France en fonction de la culture locale, de manière plus ou moins approfondie, plus ou moins rapidement en fonction des caractéristiques locales. C'était ce qu'il fallait faire à l'époque. Cette loi a, elle aussi, très bien fonctionné.

Nous étions là **dans un espace de lois que j'appellerais des lois positives** : des lois qui permettaient d'agir mais qui n'y obligeaient pas, et qui laissaient donc toute latitude aux élus locaux, parfois ensemble, en négociation entre eux, pour faire évoluer les structures de notre pays.

Ensuite, le contexte a été rendu un peu plus difficile par **la globalisation des finances publiques**, voulue par le traité de Maastricht, entre l'État, les collectivités locales, les finances locales et les finances de la sécurité sociale.

Lorsque l'on évoque le déficit de 3 %, ou la limite de dette à 60 % du PIB (à l'époque), on apprécie cela sur la globalité des finances publiques, les finances de l'État des collectivités locales et de la sécurité sociale. C'est à cette période que l'on a vu apparaître l'intitulé de ministre des Comptes publics et non plus du budget de l'État : le gouvernement voulait montrer par-là que, finalement, comme l'État avait reçu de la part de l'Europe la responsabilité de l'ensemble des finances publiques, il fallait bien instaurer une forme de « contrôle », de surveillance, d'encadrement des finances publiques. Je pense que cela a constitué un premier élément qui a conduit une fameuse administration à prendre de la puissance sur les questions de finances locales. Si l'on y ajoute ensuite les crises financières, notamment celle de 2008, cela a évidemment renforcé encore cette puissance.

Dès lors, beaucoup d'articles très négatifs ont paru sur la gestion des collectivités locales, des rapports de la Cour des comptes très durs, décrivant ce qu'ils appelaient notre incapacité à gérer, finalement. Nous avons redressé la barre. Nous avons beaucoup travaillé. J'ai moi-même personnellement beaucoup travaillé avec la Cour des comptes pour expliquer comment les choses se passaient car ils ne le savaient pas toujours, ils n'appréciaient pas toujours sur le terrain. Aujourd'hui, les rapports de la Cour des comptes à l'égard des collectivités locales sont beaucoup plus mesurés. Mais à l'époque, les jugements et les appréciations étaient extrêmement durs, et pas seulement de la part de la Cour des comptes.

Puis, il y a eu quelques lois, je pense notamment aux lois MAPTAM et aux lois NOTRe qui, certes, présentaient quelques éléments positifs, mais étaient plutôt **des lois de contrainte**, obligeant à des tailles d'intercommunalités au minimum de 20 000 habitants, sauf exception.

On supprimait l'idée de l'intérêt communautaire. Avec la loi CHEVÈNEMENT, on pouvait transférer une compétence en transférant une partie à la communauté et en gardant une partie dans les communes. On définissait l'intérêt communautaire. Puis, il a été décidé de transférer toute la compétence. Cela a engendré une image de l'intercommunalité un peu dégradée chez beaucoup de nos collègues, alors même que l'intercommunalité était considérée, pendant longtemps, comme un élément positif, moteur, à même de pouvoir accentuer et accélérer le développement des territoires.

Nous sommes aujourd'hui dans cette phase, après une quinzaine d'années sinon **de recentralisation mais en tout cas d'arrêt de la décentralisation. Nous sommes aujourd'hui, comme je vous le disais, à un tournant.**

Or, il est intéressant d'observer que ce tournant se situe à un moment où les maires et leurs équipes communales ont montré une capacité à réagir vite, à être efficaces, à être responsables, et à garder la confiance de leurs concitoyens pendant toute cette crise sanitaire que nous sommes encore en train de vivre. La commune a repris ses lettres de noblesse à cette occasion. Je crois qu'il faut en tenir compte, et je pense que beaucoup en tiennent compte au niveau national, mais pas suffisamment. Olivier utilisait tout à l'heure le mot « confiance ». Ce mot « confiance » est absolument essentiel. Il a existé une relation de confiance entre l'État et les collectivités locales pendant la première partie de cette période de décentralisation. C'est moins le cas aujourd'hui. Or, c'est un point qui nous engage, parce que sans confiance entre l'État et les collectivités territoriales, le système ne fonctionne pas, notre pays ne fonctionne pas.

Notre République s'est construite sur le couple État-commune. C'est cela, le vrai couple. On ne le rappelle jamais mais, en France, contrairement à beaucoup d'autres pays, le maire est le représentant de l'État sur la commune. Ce n'est pas le cas dans la plupart des autres pays. Or, ce lien absolument consubstantiel à notre système républicain, nous disons qu'il doit être conservé.

C'est d'ailleurs ce qui se passe avec **le fameux couple maire-préfet**, ce couple que nous, maires, nous avons toujours soutenu, revendiqué, et qui ne peut fonctionner que si les maires ont une certaine marge de manœuvre, ont une capacité d'action, et les préfets également.

On me dit que dans certains départements, cela ne fonctionne pas. Il m'a été dit qu'ici, cela fonctionnait. Je n'en suis pas étonné car je connais le Préfet Philippe COURT. Nous nous sommes rencontrés à de nombreuses reprises dans vos fonctions précédentes, Monsieur le Préfet, et je ne suis pas étonné de la connaissance que vous avez du rôle des maires, de leur connaissance du territoire, de leur soutien par leur population. Je ne suis donc pas surpris

que vous ayez ici, d'ores et déjà, marqué votre passage. En effet, je dois vous dire, et cela m'a fait plaisir, que j'ai entendu énormément de choses très positives sur la façon dont, avec vos services, vous avez pu gérer, en accord et en collaboration étroite avec les maires, cette période si difficile pour notre pays.

Pour parler des finances, et c'est la raison pour laquelle j'ai parlé des lois de 79 et de 80, voyez où nous en sommes aujourd'hui. La loi de 1978 instaurait l'autonomie financière, la dotation globale de fonctionnement. Or, même si l'État a mis des moyens à la disposition des communes à travers la DSIL, il n'en demeure pas moins que, finalement, d'une certaine manière, la DSIL est un recul sur la globalisation des subventions, la globalisation des dotations, puisque, en réalité, c'est bien l'État, à travers le préfet, qui va décider en dernier ressort quels seront les dossiers soutenus. Moi-même, comme maire, j'avais émis plusieurs propositions et j'ai reçu un courrier m'indiquant quel projet était retenu. Cela va à rebours de cette idée de globalisation. Certes, le rebours et le grignotage ne sont pas très importants, mais je crois qu'il faut néanmoins s'en méfier.

En ce qui concerne **l'autonomie fiscale**, c'est beaucoup plus clair. Ce n'est pas le président du Conseil départemental ou la vice-présidente du Conseil régional qui me démentiront. A l'heure actuelle, les régions et les départements n'ont pratiquement plus d'autonomie fiscale. Autrement dit, ils ne peuvent plus décider de faire varier leur budget et leurs recettes en fonction du projet politique qu'ils développent sur leur territoire. Nous, communes, nous avons encore gardé une partie d'autonomie financière avec la taxe sur le foncier bâti, depuis la suppression de la taxe d'habitation, qui est totale cette année. En effet, même si un certain nombre de contribuables continuent de payer la taxe d'habitation, ils la paient dorénavant à l'État, et pour deux ans. Nous, communes, nous ne percevons plus de taxe d'habitation, hormis la taxe sur les résidences secondaires. Toutefois, je ne suis pas très optimiste sur le foncier bâti. Si nous ne nous battons pas, si nous ne convainquons pas que la responsabilité fiscale est une responsabilité politique et que la liberté de fixer les taux est une condition essentielle à l'autonomie et à la liberté de gestion, il n'est pas impossible que la taxe foncière disparaisse. Je connais suffisamment bien l'administration de Bercy pour savoir que la suppression des impôts locaux est leur mantra depuis des dizaines d'années. Cela ne date pas d'aujourd'hui, cela a toujours été le cas. C'est une question de culture, et c'est la raison pour laquelle il est difficile de faire changer cela. En réalité, la haute administration, centrale, considère qu'elle est la seule à incarner l'intérêt général et qu'elle est la seule à avoir la capacité de définir ce qu'il faut faire. Elle nous considère, nous, les maires, bien souvent et trop souvent, comme de simples sous-traitants. Or, nous savons que cela ne fonctionne pas de cette manière dans beaucoup d'autres pays, et que ces pays s'en sortent mieux globalement, offrant un niveau de service public qui peut être équivalent au nôtre, parfois pour un coût moindre. Par conséquent, cette taxe sur le foncier bâti court des risques, pour des raisons simples à comprendre. Quel était l'argument pour la suppression de la taxe d'habitation ? On disait que c'était un impôt injuste. Certainement, il était assez inéquitable. Mais rien n'empêchait de le réformer ; rien n'empêchait, par exemple, de le rendre plus dépendant du revenu. Il l'était déjà un peu pour les bas revenus, mais il était possible d'aller plus loin. Il se trouve que la taxe sur le foncier bâti est calculée sur les mêmes

bases que la taxe d'habitation. Or, un impôt injuste, on le supprime. Si la taxe foncière est considérée comme un impôt injuste, on peut s'attendre à ce que dans quelques années, l'idée vienne aussi de le supprimer et de le remplacer par une espèce d'IFI national. Une partie sera évidemment reversée aux collectivités locales. Cela sera compensé, c'est toujours le cas. Compensé par des dotations.

J'attire votre attention sur le fait que lorsque les régions ont dû échanger une part de CVAE contre un produit de TVA, on a parlé du partage d'un impôt national. Or, on n'a pas partagé un impôt national mais le produit d'un impôt national. Ce n'est pas la même chose. Partager un impôt national, c'est avoir des bases fiscales avec des taux fixés par l'État et des taux complémentaires fixés par les collectivités locales. En l'occurrence, on partage simplement un produit. Il s'agit en fait d'une dotation indexée sur l'évolution du produit.

Je vais vous faire une confidence : en 1979, quand Jean-Pierre FOURCADE a créé la dotation globale de fonctionnement, cette DGF était déjà basée sur la TVA. La loi initiale de 1979 stipulait : la dotation globale de fonctionnement représente 15 % du produit de TVA perçu par l'État et est redistribuée aux collectivités en fonction des caractéristiques de chacune d'entre elles. On voit ce qu'il en est aujourd'hui. Nous sommes très loin des 15 % du produit de TVA avec notre DGF après, par exemple, les baisses qui ont eu lieu entre 2014 et 2017.

Nous avons cette menace qui pèse sur nous, et pour la conjurer, **la seule solution, de mon point de vue, c'est un débat massif, franc, loyal bien sûr, avec l'ensemble des forces politiques. La décentralisation, ce n'est pas un sujet technique. Ce n'est pas un sujet d'organisation. Ce n'est pas un sujet financier. C'est d'abord un sujet politique.**

C'est l'équilibre que nous voulons dans les pouvoirs au sein de notre pays, entre le pouvoir national, le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif, le pouvoir des collectivités territoriales.

Si nous n'avons pas ce débat, nous allons continuer ainsi, parce que nécessité fait loi et parce que l'on regarde à court terme, à grignoter la capacité d'action des collectivités territoriales dans notre pays, et cela aboutira forcément à une réduction du niveau de service public local, que nous avons beaucoup développé ces quarante dernières années. Nous aboutirons également à un manque d'investissement sur nos territoires.

Pour rappel, en France, vingt ans auparavant, nous étions classés dans les tous premiers pays pour la qualité du réseau routier, en général. Nous sommes à la vingtième place aujourd'hui. Cela pose question. Nous avons également construit beaucoup d'équipements culturels, des crèches, des écoles, dans les années 80. Vous le savez, ces bâtiments sont aujourd'hui en difficulté. Il faut les rénover et pas seulement parfois sur le plan énergétique mais de manière beaucoup plus profonde. Or, cela nécessite aussi beaucoup de moyens. Si nous n'y parvenons pas, nous serons confrontés à un moment donné à une diminution du niveau de service. Est-ce cela que nous souhaitons ? Et est-ce là ce que souhaitent aussi nos concitoyens ? Je ne le crois pas. Nos concitoyens attendent de nous que nous leur proposons un service de haut niveau, de grande qualité. C'est globalement ce que nous faisons. Par exemple, l'intercommunalité l'a pris dans un certain nombre de territoires. Nos concitoyens souhaitent également, de plus en plus, que nous soyons actifs dans le domaine des transitions : la transition énergétique, dans le domaine de la préservation de la

biodiversité. C'est un thème qui a envahi nos préoccupations de maires, et si nous, nous ne nous y attelons pas, ce ne sont pas les déclarations nationales qui aboutiront. Ce n'est pas vrai. Je sais que dans ce département, par exemple, beaucoup de sujets concernent la mise en place de la GEMAPI. Dans ce domaine également, si les collectivités territoriales ne disposent pas des moyens suffisants, et ces moyens vont au-delà de la taxe mise en place assez récemment par les collectivités, le combat ne réussira pas. Nous avons beaucoup d'investissements à réaliser dans de très nombreux départements de ce point de vue.

Nous pourrions encore beaucoup développer sur les responsabilités que nous assumons, sur notre engagement dans nos territoires et auprès de nos concitoyens. Nous pouvons dire à l'État, de la manière la plus claire possible, qu'il doit engager ce débat avec nous. Il doit renouer le fil de la confiance. Cette confiance, elle existe ponctuellement, ici ou là, dans les actions de court terme. Mais cette confiance doit être beaucoup plus profonde. Elle doit irriguer toutes les administrations d'État. Je siége au conseil des normes. Nous voyons les projets de textes réglementaires. Avec certains ministères, cela se passe plutôt bien, il y a une discussion. En revanche, il en est d'autres, malheureusement, où la discussion est impossible. Cela ne relève pas d'une mauvaise volonté de la part des ministères en question. C'est une question, encore une fois, de culture. Et seul le débat politique peut faire évoluer cette culture. Seul le débat national, avec les élus politiques au plus haut niveau, peut y parvenir.

Mes chers amis, la France, notre pays, a besoin de ses maires.

Il a besoin de maires qui soient exigeants, qui soient engagés. C'est le cas. Il a besoin de maires qui soient rassemblés. C'est le cas. C'est aussi le cas de l'association des maires de France qui doit jouer un rôle beaucoup plus central demain qu'elle ne le joue aujourd'hui, en étant l'interlocutrice de tous les pouvoirs : pouvoir politique, exécutif, parlementaire, avec les forces économiques, les forces syndicales, le monde associatif. Puis, notre AMF doit rassembler l'ensemble des associations d'élus locaux car sans ce rassemblement, nous ne parviendrons pas à faire entendre suffisamment fort notre voix. C'est ce à quoi nous vous convions et nous vous donnons évidemment, à toutes et à tous, rendez-vous lors de notre congrès du 16 au 18 novembre à Paris.

Je vous remercie.
