



93^{ème} congrès des maires et présidents de communautés de France

RÉSOLUTION GÉNÉRALE

Le Congrès des maires et présidents de communautés de métropole et d'Outre-mer s'est tenu cette année dans un contexte marqué par deux réformes d'ampleur (mesures financières et réforme territoriale) qui ont suscité des inquiétudes et des interrogations tout au long des débats. L'AMF, dont la force est de rassembler toutes les communes et intercommunalités, quelle que soit leur taille, permet l'expression de toutes les sensibilités dans le respect du pluralisme, ciment de son unité. Son bureau est le garant vigilant du dialogue républicain.

Sur la réforme territoriale, l'AMF souligne les avancées renforçant l'intercommunalité dans le respect de l'identité communale, auxquelles elle a contribué. Toutefois, les débats, tant au sein de ses instances que dans les ateliers, ont mis en évidence des appréciations très différentes sur ces réformes : en effet, pour de nombreux maires, elles constituent des régressions qui bouleversent et détériorent considérablement le paysage territorial. Cependant, au-delà de ces divergences, le Congrès, s'appuyant sur les principes de l'AMF, se rassemble pour faire connaître aux pouvoirs publics les préoccupations et propositions des communes de France et de leurs intercommunalités.

Dans le contexte de ces récentes réformes, notre association a été particulièrement active et efficace afin d'éviter que ces textes n'entravent la liberté d'action de nos communes et de leurs intercommunalités. Il n'en demeure pas moins qu'ils modifient substantiellement l'organisation territoriale, et ce, sur fond de crise économique et sociale qui rend la vie de nos concitoyens de plus en plus difficile et en attente forte de services publics.

Le Congrès en appelle donc au gouvernement et au Parlement pour que les communes et leurs intercommunalités retrouvent les indispensables marges de manœuvre sur les moyens nécessaires à leur action, qu'ils soient financiers ou humains, afin de maintenir la cohésion sociale et permettre le développement harmonieux de tous les territoires, en métropole comme en outre-mer.

Le Congrès attire donc également l'attention de l'Etat sur les effets dus à la diminution de ses moyens d'intervention sur l'action des collectivités locales et en appelle à la solidarité nationale et territoriale pour que les services publics continuent d'être assurés.

1. Garantir aux communes et aux intercommunalités les moyens de leur action

Dans le contexte difficile, national et international, les finances des collectivités locales se sont dégradées ces dernières années. Selon l'Observatoire des finances locales, « le resserrement des marges de manœuvre financières des collectivités locales s'est amplifié en

2010 et devient préoccupant. Pour le bloc local, l'écart croissant et cumulé entre l'évolution structurelle des dépenses et celle des dotations aura des effets tant sur les capacités d'autofinancement que sur le niveau d'investissement. »

C'est pourquoi nous souhaitons notamment que :

- les collectivités locales retrouvent des marges de liberté et que soient assouplies les règles de liaison des taux ;
- les ressources de remplacement soient indexées et garantissent, dans la durée, l'évolution des moyens ;
- soit supprimée la prise en charge par les collectivités du plafonnement en fonction de la valeur ajoutée ;
- soit rétabli, au plus vite, le niveau d'autonomie fiscale existant avant la réforme de la taxe professionnelle.
- la suppression de la taxe professionnelle n'ait pas d'incidence sur les ménages ;
- les financements partagés en investissement et fonctionnement soient préservés.

Conscient des difficultés auxquelles l'Etat est confronté, liées à la crise et au déficit public, le Congrès tient cependant à rappeler que nos collectivités, elles aussi confrontées aux conséquences de la crise, et qui ne sont pas en déficit, sont, par leurs investissements, les principaux soutiens de l'activité économique et qu'à ce titre, leur capacité d'action doit être préservée.

1.1. Rester maîtres de leurs dépenses

Le Congrès prend acte avec satisfaction de l'engagement du gouvernement à maîtriser les normes réglementaires qui s'imposent aux collectivités et aggravent leurs dépenses, et demande qu'il n'y ait pas de décalage entre les déclarations et la réalité. Il souhaite que les normes soient justement proportionnées à leurs objectifs et puissent s'adapter aux spécificités locales. Il appelle notamment l'attention de l'Etat sur les réglementations souvent excessives imposées par certaines fédérations sportives.

Le Congrès s'oppose fermement à toute nouvelle tentation de transfert de compétence, sans compensation équitable.

1.2. Rester maîtres de leurs recettes

Si le Congrès attend que l'Etat n'augmente pas unilatéralement les dépenses des communes et des intercommunalités, il souhaite également que les élus puissent continuer à gérer leurs ressources de manière autonome et responsable.

Le Congrès déplore, par conséquent, dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle, le remplacement d'une part d'impôts locaux économiques par des dotations financières, ce qui revient à diminuer leur autonomie fiscale, c'est-à-dire à amoindrir leur liberté d'administration.

En ce sens, il s'oppose avec détermination à tout critère de bonne ou mauvaise gestion défini par l'Etat qui conditionnerait l'attribution de dotations. En effet, seuls les conseils élus, conscients de leurs responsabilités, sont légitimes pour définir l'opportunité de leurs actions et modes de gestion en fonction de leur spécificité locale.

Le Congrès regrette le gel annoncé des concours financiers de l'Etat qui sera préjudiciable à l'action des communes et des communautés, et demande que cette décision soit réexaminée avant chaque projet de loi de finances initial, dans le cadre des instances nationales de concertation (Conférence nationale des exécutifs, Comité des finances locales). Par ailleurs, notre objectif est de garantir aux collectivités une évolution positive de leurs ressources afin qu'elles puissent faire face à leurs obligations. Il souligne par ailleurs les moyens nécessaires à mettre en place pour améliorer l'autonomie financière des communes d'outre-mer.

Il constate avec satisfaction l'engagement de la réflexion sur une véritable péréquation entre collectivités et souhaite continuer d'y être étroitement associé. En outre, la péréquation horizontale ne saurait remplacer la péréquation verticale. A ce titre, l'Etat doit pleinement participer à la correction des injustices territoriales.

Le Congrès réaffirme la disponibilité de l'AMF à collaborer à la révision des valeurs locatives des locaux d'activité, premier pas vers une révision de l'ensemble des valeurs locatives qu'il appelle depuis longtemps de ses vœux.

1.3. Rester maîtres de leurs ressources humaines

Les collectivités locales ne peuvent agir efficacement sans des ressources humaines adaptées et compétentes. Le Congrès s'oppose fermement à toute ingérence de l'Etat dans la gestion des recrutements des communes et intercommunalités. Elles sont, en vertu de la Constitution, libres de s'administrer et ne pourraient accepter de se voir imposer une règle consistant à ne remplacer qu'un fonctionnaire sur deux partants à la retraite.

2. Garantir à tous les territoires, en métropole comme en outre-mer, le maintien ou le développement des services aux citoyens

2.1. Garder la maîtrise de la réforme territoriale

Le Congrès note avec satisfaction la préservation de l'identité communale, la démocratisation de l'intercommunalité et le maintien de la clause générale de compétences pour les communes. Il s'inquiète toutefois de l'impact négatif que pourrait avoir l'affaiblissement des niveaux départemental et régional sur les actions du bloc local, notamment en matière de financements partagés dans le cadre de la solidarité territoriale.

Le Congrès réaffirme avec force la volonté des communes de garder la maîtrise de leur territoire. La coopération intercommunale, indispensable à l'efficacité de l'action territoriale, est et doit rester un outil au service des communes. C'est pourquoi ces dernières doivent être maîtresses de la rationalisation de la carte intercommunale et décider ce qui, selon elles, relève ou non d'un transfert de compétence à l'intercommunalité. Compte tenu du rôle que seront appelées à jouer les associations départementales de maires, le Congrès revendique que l'AMF soit associée à la rédaction du décret qui définira la composition des commissions départementales de coopération intercommunale (CDCI).

2.2. Permettre aux territoires ruraux d'accéder à tous les services

Le Congrès rappelle la contribution de l'AMF aux Assises des territoires ruraux et attend de l'Etat qu'il respecte les engagements qu'il a pris dans la Charte des services publics en milieu rural de 2006. Malheureusement, dans ces deux domaines, peu de semaines ne se passent sans que de nouveaux services publics soient affaiblis ou supprimés.

Le Congrès considère que l'accès au très haut débit (THD) est aussi vital pour les territoires que l'étaient l'eau et l'électricité aux siècles derniers. Il est indispensable pour garantir le maintien et le développement du tissu économique local. Il s'oppose à toute fracture numérique et souhaite des mécanismes de solidarité et de péréquation pour l'équipement des zones non rentables délaissées par les opérateurs privés.

En matière de transport, le Congrès réaffirme le droit à la mobilité pour tous et le nécessaire désenclavement des territoires, dont certains sont encore trop peu accessibles par les transports collectifs. Il demande en conséquence que le schéma national des infrastructures de transports en cours d'élaboration prenne en compte cet objectif. Dans ce cadre, il se montrera vigilant sur les moyens de maintenir des transports ferroviaires de voyageurs de qualité. Se félicitant de la mobilisation financière de l'Etat en faveur des transports urbains, suite au Grenelle de l'environnement, le Congrès estime que leur développement nécessite la recherche de nouvelles sources de financement, comme la décentralisation et la dépenalisation du stationnement payant.

Alors que la population vieillit, les maires constatent avec inquiétude le creusement des inégalités territoriales et sociales devant l'accès aux soins. Engagés en faveur d'une meilleure offre de soins, notamment en favorisant l'installation des médecins dans les zones défavorisées, ils entendent contribuer activement à l'organisation territoriale de la santé en étant réellement associés aux décisions et soutenus dans leurs projets.

2.3. Donner les moyens d'un aménagement optimal des territoires

Le Congrès se félicite du rôle attribué au SCOT pour promouvoir une gestion des territoires et des activités qui s'y exercent, conforme aux principes d'un développement durable, et en particulier d'une consommation de l'espace plus et mieux maîtrisée. Dans le domaine de l'urbanisme réglementaire, le Congrès estime nécessaire une réforme qui simplifie, pour les communes, le régime des autorisations de construire et leur instruction.

Plusieurs événements naturels dramatiques sont venus rappeler cette année les risques auxquels nos concitoyens sont exposés. Pour y faire face, le Congrès demande instamment à l'Etat son aide sur l'ingénierie technique nécessaire à l'élaboration des plans communaux de sauvegarde. Il revendique une véritable culture partagée de la gestion du risque, dans l'élaboration des plans de prévention comme dans la maîtrise de la vulnérabilité des territoires. Plus particulièrement, concernant les suites de la tempête Xynthia, les élus des collectivités littorales demandent à être associés à toutes les décisions qui seront prises pour la prévention des submersions marines et l'élaboration du Plan digues. Les élus demandent instamment l'installation rapide du Conseil national de la mer et des littoraux créé par la loi Grenelle 2.

Plus généralement, le Congrès déplore un désengagement des services de l'Etat de l'ingénierie publique, qui aboutit à une perte de savoir-faire sans qu'une nouvelle ingénierie ait eu le temps de se mettre en place. Il considère également que l'appui de l'Etat au travers de l'ATESAT est nettement insuffisant en termes de moyens comme en qualité.

Enfin, parce que le développement économique est le seul à pouvoir faire vivre les territoires, le Congrès souhaite que les moyens soient donnés aux communes et aux intercommunalités de développer les activités liées à l'authenticité des territoires. Il sollicite également le maintien des dispositifs de défiscalisation (ZRR) pour création d'entreprises en milieu rural.

2.4. Accompagner les politiques locales de développement durable

Dans le prolongement de la charte des maires pour l'environnement, élaborée en 2007, le Congrès réaffirme son engagement à contribuer aux objectifs du Grenelle de l'environnement. L'efficacité de son action sera d'autant plus grande qu'elle bénéficiera de leviers. Ainsi, la politique de rénovation thermique des bâtiments des communes doit trouver appui sur les propositions du plan Bâtiment Grenelle, notamment la création d'un « fonds carbone » à destination des communes.

Par ailleurs, le Congrès confirme son attachement à la mise en œuvre effective d'une contractualisation entre les communes et l'Etat sur la base des agendas 21 locaux, comme le prévoient les lois Grenelle. Il rappelle le rôle essentiel des collectivités locales pour sensibiliser et inciter nos concitoyens à adopter de nouveaux comportements.

3. Maintenir la cohésion sociale

Alors que l'impact social de la crise économique se traduit par un accroissement de la précarité des citoyens, les communes et les communautés craignent de ne pas avoir les moyens d'assurer leur mission de cohésion sociale.

3.1. Maintenir la participation de l'Etat dans les politiques de solidarité nationale

Le Congrès regrette la diminution des financements de l'Etat alloués aux contrats aidés qui restent un outil indispensable de maintien dans l'emploi des personnes fragilisées.

Il s'inquiète aussi de la baisse du financement des associations à vocation sociale, qui sont essentiellement financées sur fonds publics et peinent à trouver d'autres recettes.

Il prône le développement d'une économie sociale et solidaire, dont les dispositifs existants gagneraient à être davantage connus et soutenus dans la durée.

Le Congrès exprime sa préoccupation particulière à l'égard des jeunes dont l'insertion sociale et professionnelle s'avère de plus en plus difficile, notamment dans les départements et collectivités d'outre-mer.

Face à la crise du logement qui touche de nombreux territoires, le Congrès appelle à l'élaboration d'un nouveau plan de cohésion sociale. Il insiste à nouveau sur la nécessité de cibler le financement de l'Etat sur la construction de logements accessibles et prend acte de l'engagement de l'Etat de mieux caler l'offre aux besoins tant en terme géographique que social, dans la mesure où serait maintenue une production de logements locatifs sociaux ou accessibles dans les zones non tendues. Cependant, il constate la diminution des crédits de paiement et exprime sa vive inquiétude devant le recours à une contribution qui pénaliserait la trésorerie des organismes HLM.

Rappelant à l'Etat que le logement social, notamment au travers du DALO, relève de sa compétence, le Congrès réitère son attachement au dispositif dédiant prioritairement l'épargne collectée sur les livrets A au financement du logement social.

En matière d'éducation, domaine de compétence partagé, le Congrès renouvelle son souhait d'une concertation à la fois plus forte et stable, que ce soit sur la carte scolaire ou le développement du numérique dans les écoles. Il demande que la réflexion menée actuellement sur les rythmes scolaires soit globale, portant sur l'année scolaire, afin qu'un compromis pérenne puisse être adopté, prenant en compte les besoins des élèves et les contraintes des communes.

3.2. Relancer la politique de la ville

Le Congrès confirme sa demande antérieure d'une loi ANRU 2 davantage liée aux politiques sociales. Il se félicite à ce titre de l'accord passé entre l'ANRU et l'ACSE.

Il interroge l'Etat sur le devenir des zones franches urbaines (ZFU) qui ont constitué le plus souvent des dispositifs efficaces dans les quartiers d'habitat social. Le Congrès prend acte d'un prolongement des CUCS (contrats urbains de cohésion sociale) jusqu'en 2014, mais souhaite que des dispositions de soutien, transitoires, soient fixées pour les quartiers et les communes qui ne bénéficieraient plus de contrats après cette date.

Il réaffirme sa conviction selon laquelle la politique de la ville relève d'une compétence partagée entre les communautés et leurs communes membres et défend, pour les populations des quartiers concernés, le principe d'une mobilisation plus forte des politiques de droit commun de l'Etat.

3.3. Garantir la sécurité de nos concitoyens

Le Congrès rappelle que la sécurité des citoyens est l'affaire commune de l'Etat et des collectivités territoriales, mais avec des responsabilités bien distinctes.

Dans ce domaine, le Congrès appelle à un véritable partenariat entre les services des collectivités et ceux de l'Etat, dans le respect des compétences de chacun. Il rappelle son attachement vigilant au maintien des effectifs et à la présence des services de l'Etat sur le terrain.

Le Congrès souligne le rôle essentiel des maires dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques locales de prévention et s'oppose fermement à toute injonction de l'Etat dans la fixation de leurs modalités. Il souhaite notamment que le fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) ne soit pas prioritairement axé sur la vidéosurveillance, qui doit rester un choix pour chaque collectivité.

4. Agir dans un cadre européen et mondial

Le Congrès, attaché à l'action locale dans un cadre européen, revendique une meilleure association à l'élaboration des réglementations et des programmes communautaires, en partenariat avec les autres associations d'élus.

Il exprime sa volonté de voir maintenu le lien entre l'Europe et le citoyen et demande que ce lien soit au centre des politiques européennes comme la relance du marché intérieur ou encore l'avenir de la politique de cohésion.

Le Congrès appelle de ses vœux une réglementation européenne qui protège les services sociaux d'intérêt général et exprime son inquiétude face à l'inclusion de l'accueil de la petite enfance dans le champ d'application de la directive européenne dite « services ». Il craint qu'à terme, la France se voie contrainte d'assouplir les normes d'encadrement et de fonctionnement qui garantissent aujourd'hui la sécurité et la qualité de ce service.

Il attend de l'Europe qu'elle continue à favoriser, par ses aides, la dynamisation de nos territoires les plus fragiles, en particulier les espaces ruraux, de montagne, les banlieues et les territoires ultra-marins.

Enfin, le Congrès souligne l'importance croissante du rôle des collectivités locales au niveau international. Il rappelle le rôle de ces dernières dans le développement économique, social, environnemental, comme dans le processus de décentralisation de nombreux pays grâce à la coopération décentralisée, ainsi que l'essor reconnu de la diplomatie des villes.

A ce titre, le Congrès confirme son attachement à l'expansion des politiques de développement durable, à l'exemple de celles menées par les collectivités d'outre-mer.

Le Congrès considère que l'année 2011 devra être mise à profit pour proposer une véritable et ambitieuse 3^e étape de la décentralisation.

Il demande au bureau de l'AMF de travailler à l'élaboration d'un « Pacte pour les communes et communautés de France » qui sera soumis à l'ensemble des candidats aux élections présidentielles, afin qu'ils s'engagent clairement sur de nouvelles et nécessaires avancées de la décentralisation.

A l'évidence, la gravité de la situation et l'ampleur des réformes indispensables nous conduisent à l'action. L'AMF, force de propositions et d'innovation, entend ainsi, parce que c'est sa vocation première, être un acteur majeur de la rénovation de la démocratie locale au service de nos territoires et de leurs habitants.

Le Congrès réaffirme l'AMF comme un partenaire responsable et exigeant afin que l'action publique locale soit toujours en mesure de répondre aux attentes et besoins de nos concitoyens, dans la complémentarité de l'action nationale. Pour réaliser cette mission publique essentielle, il en appelle à une collaboration constructive et respectueuse de la part de l'Etat. Il souhaite qu'une Conférence nationale des exécutifs renouvelée soit la véritable instance de concertation entre les élus et l'Etat et que les moyens lui soient donnés pour exercer pleinement et efficacement ce rôle.