



**Débat d'orientation générale**  
**Intervention de Monsieur André LAIGNEL,**  
**premier vice-président délégué de l'AMF**  
**Mardi 31 mai 2016 – après-midi**

**Chers collègues,**

Je suis heureux de vous voir. Nous avons eu un rendez-vous manqué dans le drame, dans la difficulté, nous avons rapidement mobilisé ceux qui pouvaient l'être, mais nous n'avons pas eu ce grand rendez-vous que nous lançons aujourd'hui et qui doit nous permettre de dialoguer. C'est le débat d'orientation générale. Je vais peut-être décevoir beaucoup d'entre vous, mais cela n'est pas un débat contradictoire avec François Baroin. C'est un débat complémentaire. S'il n'est pas contradictoire, cela veut dire que je vais être conduit à aborder des sujets qu'il a évoqués, peut-être avec un autre style, une autre tonalité, mais en tout cas avec la même finalité : prendre en compte l'intérêt général et faire que la commune soit au cœur de notre action.

Nous savons bien, les uns et les autres, que les sentiments dominants sont l'inquiétude, la résignation parfois et la colère d'autres fois. C'est à travers ces trois mots, je pense, que l'on peut résumer l'état d'esprit de chacune et de chacun d'entre nous.

Selon votre tempérament, vous vous retrouvez plus dans tel ou tel des qualificatifs que j'ai évoqués, mais tous, nous avons néanmoins en commun l'inquiétude. Et si je devais résumer mon propos, je dirais qu'il pourrait tenir en une phrase – mais vous trouveriez sans doute que c'est un peu court. Cette phrase c'est : jamais la commune n'a été aussi menacée et, pourtant, jamais la commune n'a été aussi nécessaire.

Quelle est la menace, allez-vous me dire ? Mais enfin, lisez les journaux, écoutez les commentaires, regardez les dossiers ! Je me souviens – c'était fin 2015 – la Gazette des communes, un grand hebdomadaire qui nous

concerne les uns et les autres, avait titré son dossier : « Qui veut tuer la commune ? ».

Il citait des noms. Je l'éviterai, je ne veux pas fâcher et je ne veux pas polémiquer, mais c'est vrai que des gens prônent tout simplement la disparition de la commune et, parfois, à des niveaux de responsabilité tout à fait considérables.

Et puis, il y a un extraordinaire « jeu » de propositions – c'est le concours Lépine. Il y a ceux qui ne veulent pas de communes de moins de 2 000 habitants, ceux qui n'en voudraient pas plus de 5 000, ceux qui n'en voudraient pas plus de 10 000 ; ceux qui disent qu'il faut tout regrouper en intercommunalités qui se substitueraient aux communes. Tout cela existe, tout cela est écrit. Tout cela, semaine après semaine, vient dans l'opinion publique ajouter à de scandaleux reportages expliquant que c'est la gabegie généralisée dans nos communes. Oui, cela constitue une petite musique qui affaiblit la commune et qui est d'autant plus inacceptable qu'elle est totalement injuste.

Ce qui est vrai, c'est qu'au-delà de ces excès, même s'ils teignent le paysage, il y a des éléments beaucoup plus diffus, et je vois deux dangers que nous subissons actuellement, qui ne sont pas des proclamations, des annonces, mais des réalités au quotidien. Ce sont d'une part l'étouffement financier et d'autre part la dilution de la commune.

Pour ce qui concerne l'étouffement financier, j'avais lancé – Jacques Péliard s'en souvient, c'était en 2009-2010 – la fameuse formule sur le « garrot ». C'était d'abord le plafonnement de la taxe professionnelle, puis sa suppression, et j'avais dit à l'époque – on avait trouvé que j'exagérais – que le garrot, ça commence bien,

ça ne serre pas trop. Mais, au fur et à mesure, il se resserre et c'est, à la fin, le risque de l'étouffement.

Nous ne sommes pas loin de ce risque d'étouffement financier. Certains de nos collègues sont déjà concernés, nous le disent et il faut, bien entendu, savoir les entendre.

Oui, la baisse des dotations est un assèchement continu. Oui, il y a de plus en plus de difficultés et nous avons toujours dit aussi que nous étions conscients de la situation de notre pays, que nous pensions qu'il fallait faire des efforts, mais nous avons toujours ajouté que ces efforts devaient être justes. Aujourd'hui, notre protestation ne porte pas sur la nécessité des efforts, mais sur le fait que ces efforts ne sont pas correctement répartis.

Aujourd'hui, l'essentiel de la charge de l'effort de baisse des dépenses de notre pays est porté par nos collectivités territoriales dans leur ensemble et il n'est pas juste que ce soient seulement les collectivités territoriales qui portent ce fardeau qui devrait être commun à l'ensemble des acteurs publics et privés de notre pays.

Tant d'efforts alors que, nous le savons tous, nous ne sommes pas en déficit ? Tant d'efforts alors que l'ensemble des collectivités territoriales ne pèse que 9,2 % de la dette publique en France, et que nous représentons 70 % de l'investissement public civil ? Tant d'efforts alors que nos prélèvements obligatoires ne pèsent que 6 points de produit intérieur brut pour l'ensemble des collectivités territoriales et de leurs outils intercommunaux ? Non ! Il y a disproportion, et cette disproportion doit cesser.

Oh, il y a eu quelques compensations – il faut toujours dire ce qu'il y a sur les deux plateaux de la balance même si l'un est beaucoup plus faible que l'autre – mais ces compensations ne sont certes pas à la hauteur de nos attentes. C'est vrai que le fonds de 1 milliard d'investissement, nous l'avons demandé nous-mêmes et on ne peut pas dire que cela ne va pas dans le bon sens. Les améliorations qui ont été apportées à la couverture du fonds de compensation de la TVA, nous les avons réclamées. Nous avons demandé plus, bien sûr, mais nous en avons obtenu une partie. Cela va dans le bon sens, et j'ai envie de dire que ces premières étapes méritent tellement d'être amplifiées, dès la fin de cette semaine !

Nous avons toujours dit que la baisse des dotations est non seulement forte, mais qu'elle est aussi beaucoup trop rapide. Il n'y a pas de capacité d'adaptation à une baisse de 30 % des ressources de dotations en trois ans. Vous n'avez pas une entreprise – ou en tout cas très

peu – qui serait capable de s'adapter à des bouleversements aussi forts, aussi évidents, de leurs équilibres financiers.

Et les conséquences sont lourdes.

C'est bien entendu – et je commence par là – l'autofinancement qui s'est effondré. Depuis 2012, jusqu'en 2015 – 2016 est en cours – c'est 30 % de baisse de l'autofinancement net, celui qui permet d'investir. C'est vrai aussi bien pour les régions et les départements que pour le bloc communal. Nous sommes tous autour de 30 %. Les départements avaient été les premiers touchés, et brutalement. Cela s'est un peu ralenti ces derniers temps. Nous avons été dans un premier temps les moins touchés et, malheureusement, nous avons très rapidement rattrapé le peloton pour nous retrouver tous, les uns et les autres, avec une baisse d'autofinancement de 30 %. C'est sur les deux dernières années, 2014 et 2015, 25 % de baisse des investissements d'équipement dans nos communes et intercommunalités. Ce sont des chiffres réels. Ce ne sont pas des chiffres fantasmés. Ce sont les chiffres de la Comptabilité nationale. Quand on a 25 % d'investissement en moins, alors, à l'évidence, c'est l'ensemble de l'économie nationale, compte tenu de notre poids dans l'économie nationale, qui est touchée.

Et puis il y a d'autres réformes : la réforme de la dotation globale de fonctionnement. Tout le monde pense qu'une réforme est nécessaire. Tout le monde pense qu'il faut plus de transparence, qu'il faut plus de justice. Mais celle qui a été votée et qui est dans la loi de finances 2016 pour application au 1er janvier 2017, nous disons collectivement qu'elle n'est pas acceptable en l'état. Et c'est pourquoi, à l'unanimité des associations de maires, mais aussi du Comité des finances locales que je préside, nous avons demandé à la fois que le travail soit approfondi, qu'il soit mis en perspective, que les simulations nécessaires nous soient données, que les éléments de la justice soient enfin l'objet d'un consensus. Cela nécessite donc une loi spécifique. Ce n'est pas dans une loi de finances où il y a des dizaines et des dizaines d'articles que l'on peut, dans la sérénité et sérieusement, débattre d'une réforme aussi importante que celle de notre première ressource en dotation pour l'ensemble de nos collectivités territoriales.

À l'évidence, une telle réforme est-elle raisonnable si elle se télescope avec une baisse des dotations ? Nous savons bien, les uns et les autres, que cela rend l'exercice quasiment infaisable. Donner du temps au temps mais d'ores et déjà essayer de travailler à

l'amélioration de la justice à travers la péréquation, une péréquation mieux répartie, plus moderne, je crois que c'est le travail sur lequel nous devons les uns et les autres avancer.

Je conclurai très simplement cette partie financière – nous aurons un débat financier jeudi matin, nous pourrons donc l'approfondir très largement. J'ai une grande tristesse, c'est que depuis maintenant sept ou huit ans, on fait des collectivités territoriales des agents de la récession, alors que notre ambition, notre ambition commune aux uns et aux autres, est bien entendu de répondre aux attentes de nos populations et de moderniser nos territoires, bref, d'être de véritables acteurs de la relance. Nous sommes, j'en suis convaincu, tous prêts. Qu'on nous donne cette possibilité de relancer la France avec d'autres !

Le deuxième volet de mon propos, c'est ce que j'ai appelé la dilution. Cela me rappelle Monsieur Balladur, que l'on ne savait pas poète dans l'âme et qui, lui, avait parlé d'évaporation des communes. C'est poétique mais ce n'est pas acceptable, pas plus que la dilution à laquelle nous assistons parfois actuellement.

La loi NOTRe, c'est en tout cas mon sentiment, est une loi de compromis et, comme souvent dans les lois de compromis, il y a des choses utiles, mais, pour l'essentiel, ce n'est pas une bonne loi parce qu'elle s'appuie sur une certaine méfiance à l'égard des élus locaux. Nous, les élus, avons fait seuls, 94 % de la couverture du territoire en intercommunalités et nous l'avons fait par libre choix. Pour les quelques pour cent restants, vouloir que la contrainte soit la norme ne me paraît pas de bonne méthode.

Heureusement, et l'AMF n'y est pas pour rien, nous avons évité des dangers majeurs puisqu'à un moment on voulait élire les intercommunalités au suffrage universel direct. Je rappelle qu'elles sont déjà élues au suffrage universel. Heureusement que l'on a évité cela, car, nous le savons tous, le suffrage universel direct pour les intercommunalités, c'est la fin de la commune. C'est sa dilution, c'est sa mort.

Alors, si l'on ne peut avoir la bête, on va essayer de la vider de son contenu : telle compétence, on la transfère...

Mais dites-moi, transférer l'eau... Je suis sûr que dans votre intercommunalité, les bassins versants épousent les périmètres intercommunaux ? Et que les forages sont eux aussi dimensionnés de même façon ? Non ? Pas chez vous ?

Quel sens cela a-t-il ? Cela peut être utile à certains endroits, cela peut même être indispensable, mais, à d'autres, cela n'a strictement aucun sens.

Le tourisme peut être une très belle compétence intercommunale dans certains endroits si elle est souhaitée par les élus qui ont un projet commun. Mais le tourisme, c'est aussi souvent l'âme d'une commune, son histoire, et vouloir qu'elle n'en soit plus véritablement détentrice, est-ce raisonnable ?

C'est ce qu'on appelle l'évidement. Je pourrais continuer la litanie. Et si l'on met bout à bout tout ce que je viens de vous dire, cela donne quoi ? Cela donne des communes noyées dans de vastes ensembles dont la capacité financière est amputée, sans maîtrise de l'urbanisme et du logement, dont l'essentiel du personnel serait transféré et qui perdrait le tourisme et beaucoup de compétences en matière de proximité.

C'est la coquille vide. C'est en réalité vouloir que l'intercommunalité, cet outil indispensable et moderne, se transforme en supracommunalité.

Or, l'intercommunalité, pour moi, est un outil : un outil au service de la commune et où le maître mot doit rester la subsidiarité : que tout ce qui peut être fait au plus près du citoyen continue à l'être dans la commune et que tout ce qui nécessite d'être fait en commun le soit.

La deuxième grande partie de mon propos, c'est que jamais la commune n'a été aussi nécessaire, d'abord parce qu'il y a la crise, et la crise sous tous ses aspects. Bien sûr, on pense tout de suite à la crise économique et sociale. Mais il y a aussi la crise morale, la crise des valeurs, la crise de la démocratie. Quand il y a une crise, le meilleur antidote c'est la proximité, c'est le lien, c'est la capacité d'écoute. Qui, mieux que nos communes, peut représenter ce lien, cette proximité, cette capacité d'écoute, de dialogue, être parfois le réceptacle des colères, des refus, mais aussi porteur des enthousiasmes ?

Oui, quand la situation est difficile, être au plus près des citoyens, c'est la meilleure réponse qu'on puisse apporter, et ce n'est pas un hasard si l'étude que nous avons demandée et qui sera rendue publique au cours de ce congrès montre que la commune est plébiscitée : 88 % des réponses nous disent que l'on veut que la commune reste la commune, que l'on ne veut pas qu'elle soit absorbée par l'intercommunalité. Le maire reste le seul élu en France qui ait une cote positive auprès de nos concitoyens parce que nous sommes, avec nos conseillers municipaux, la proximité. Le maire, c'est le lien de confiance qui continue à subsister et vouloir

affaiblir les communes et leurs élus locaux, c'est en définitive une erreur grave.

On ne réussira pas la France sans les communes.

Je crois que tout être raisonnable en est persuadé mais parfois, vu de loin, des sommets technocratiques que nous pouvons croiser, cela paraît encore une utopie. Pourtant, qu'il s'agisse des attentats de janvier ou de novembre, qu'il s'agisse après ces attentats de raviver les valeurs qui unissent la nation, en particulier la laïcité, de concourir à la sécurité, de répondre au défi climatique, de créer les conditions de la croissance et de l'emploi, de porter les forces créatrices de l'éducation et de la culture, d'organiser les solidarités face aux catastrophes internationales ou locales, oui, pour tous ces sujets, la commune est irremplaçable.

Au moment même où je m'exprime, je voudrais avoir une pensée pour les départements et les communes qui vivent des catastrophes climatiques – dans mon propre territoire et dans beaucoup d'autres départements qui nous entourent – et je voudrais demander à tous ceux qui doutent de la commune : qui, en ce moment, est mobilisé sur le terrain ? Qui, en ce moment, met les barrières de sécurité ? Qui, en ce moment, alerte la population ? Qui se bat pour que l'essentiel soit préservé ? Ce sont nos employés municipaux, ce sont nos élus locaux dans les plus petits hameaux, partout où il y a un danger ! Alors, oui, c'est dans de telles circonstances, malheureusement, que l'on découvre que ce n'est certainement pas en remplaçant les élus locaux par des fonctionnaires – quelles que soient leurs qualités, ce ne sont pas les fonctionnaires qui sont en cause – que l'on peut répondre aux attentes de nos populations. Chaque fois que la difficulté est intense, c'est la commune qui est le répondant !

Maintenant, et ce sera ma conclusion, nous avons atteint la limite du supportable. Ce que nous attendons, c'est tout simplement que soit réaffirmé que la commune, qu'elle soit ancienne ou nouvelle, est et doit rester le lieu de la proximité, porteur d'un lien social de plus en plus fragilisé, et que l'affaiblir, c'est handicaper la nation tout entière. Mais, au-delà des déclarations - c'est comme pour l'amour, les déclarations ne suffisent pas – il faut des actes. Cela veut dire quoi ?

Cela veut dire stopper la régression financière, améliorer la justice, donc la péréquation, alléger les contraintes, instaurer enfin un vrai dialogue – nous sommes un des rares pays où il n'y a pas

de vrai dialogue entre les collectivités territoriales et l'État – bref, rétablir la confiance et renforcer la commune.

L'AMF, forte de sa diversité et de son unité, est prête à s'engager dans ce dialogue avec exigence et loyauté. À cette fin, François Baroin l'a dit, nous proposerons aux candidats à l'élection présidentielle un contrat de législature, une véritable charte pour l'avenir des communes de France, élaborée par vous, et il reviendra à chacune et à chacun de s'engager par rapport à ce que seront nos propositions pour l'avenir de nos territoires et de nos communes.

Assez de caricature ! Je le dis à toutes et à tous – pas à vous, les élus, mais à ceux qui en sont souvent les commentateurs – la commune est l'échelon qui s'est le plus transformé : par l'intercommunalité, que nous avons portée, par la commune nouvelle qui, aujourd'hui, a beaucoup de succès et à juste titre.

La commune est un lieu de modernité et d'innovation ; il ne se passe pas de semaines sans que nous ne soyons aux manettes en train d'essayer d'innover pour répondre à une anxiété, à une nécessité, au futur. C'est un lieu de création continue, de solidarité et de citoyenneté en action.

À tous ceux qui parlent d'archaïsme – il y en a beaucoup qui nous disent archaïques, arcaboutés, conservateurs : pour ce qui me concerne, cela me fait drôle – je réponds simplement que si le prix de la modernité, c'est l'éloignement, le désert qui progresse, les liens qui se déchirent, le sentiment d'abandon qui se développe, alors très franchement, je n'en veux pas et je suis sûr que vous non plus.

La commune rassemble, elle est le pilier républicain porteur des valeurs fondamentales, porteur de la démocratie vécue et du désir de vivre ensemble. Les études que nous avons fait faire le disent très clairement : les Français ont la commune au cœur. Et c'est sans doute ce qui nous donne au quotidien des forces et allège notre fardeau.

Alors, mes chers collègues, mes chers amis, luttons tous ensemble pour l'avenir de la commune, pour que justice lui soit rendue, cette justice dont Jaurès disait qu'elle suffit à rallumer tous les soleils !

Alors, tous ensemble, par la justice, rallumons tous les soleils et tous ensemble faisons cause commune !

Merci.