



DEBAT : DEMAIN, QUELLES COMMUNES, QUELLES INTERCOMMUNALITES ?

Intervention de Monsieur Gérard LARCHER, président du Sénat

Monsieur le président, cher Jacques Pélissard,

**Monsieur le premier vice-président délégué,
André Laignel,**

Permettez-moi de saluer Jacqueline Gourault, vice-présidente du Sénat, qui, pour l'Association des maires de France, représente quelqu'un qui s'est beaucoup engagée pour nos collectivités locales. Elle a présidé la délégation aux collectivités territoriales du Sénat au cours du mandat qui vient de s'achever et je sais l'apport qui va être le sien dans ses nouvelles fonctions à mes côtés au Sénat. Je voulais la remercier particulièrement devant ses collègues,

Mesdames et messieurs les maires,

Mesdames et messieurs les élus,

Chers collègues,

Je voudrais d'abord remercier le président Pélissard de son invitation à intervenir aujourd'hui dans cette séance, à l'occasion de ce 97^{ème} congrès des maires et des présidents de communautés de France.

C'est toujours avec émotion que je m'adresse à une assemblée de maires, le plus beau des mandats, celui que l'on n'oublie jamais. Le mandat de proximité avec nos concitoyens, celui qui permet de mesurer les 36 000 battements et un peu plus du pouls de la République

Maire de Rambouillet pendant 31 ans, président de l'Association des maires des Yvelines pendant de longues années, je mesure l'étendue des défis que vous avez à relever aujourd'hui, je sais aussi, mes chers collègues, que vous avez la volonté les surmonter.

Ce n'est d'ailleurs pas pour rien, malgré la désaffection actuelle de l'opinion pour les fonctions électives, que le maire reste, loin devant, l' élu de confiance des Français et je sais que ce matin un sondage vient confirmer les sondages précédents sur ce « bonus de confiance » et j'allais dire les seuls à avoir la majorité de confiance parmi les hommes et les femmes politiques, ce sont les maires, les maires adjoints et les conseillers municipaux.

Ce moment du Congrès est important, parce que le Sénat, qui représente, comme le veut l'article 24 de la Constitution, « les collectivités territoriales de la République », vient d'être renouvelé.

Le Sénat, c'est le reflet de nos territoires. Et le Sénat d'octobre-novembre 2014, c'est pour la moitié le reflet des élections municipales du printemps 2014. Les sénateurs, qui sont les « élus des élus », fertilisent le débat parlementaire par la connaissance et l'attachement qu'ils portent à leurs territoires.

Qu'il soit urbain, péri-urbain ou rural, métropolitain ou ultra-marin, prospère ou défavorisé, chaque territoire, c'est à dire le cadre de vie de chaque

Français, est représenté, défendu, protégé au sein de notre Assemblée.

Représentant de tous les territoires, le Sénat est la deuxième chambre du Parlement. Elle incarne la Nation, avec ses différences et sa diversité, mais aussi avec ses valeurs et son unité. Cette deuxième chambre, elle caractérise un système parlementaire bicaméral.

Ce bicamérisme, aujourd'hui très souvent mis en cause, n'est pas une survivance du passé mais, au contraire, un élément d'équilibre au sein des institutions de la cinquième République. Et cet élément d'équilibre est encore plus essentiel depuis la réforme du quinquennat.

En effet, le quinquennat présidentiel a changé le rythme de notre démocratie.

Aujourd'hui, le chef de l'État, le Premier ministre et le Président de l'Assemblée nationale, s'expriment tous trois avec la même « scansion » ; une scansion dont le rythme est donné par le pouvoir exécutif. En effet l'élection législative est la réplique sismique, et c'est naturel, de l'élection présidentielle.

Par sa composition, par son indépendance, par sa liberté d'esprit, qu'il soit d'ailleurs dans l'opposition ou dans la majorité, le Sénat est donc devenu le seul contrepoint institutionnel. Il est la voix de la différence car il n'est pas dans ce temps du quinquennat. Il permet de prendre en compte, entre deux élections présidentielles, les expressions démocratiques locales.

Je peux donc vous affirmer que le Sénat entend exercer le rôle particulier que lui donne la Constitution. Il le fera, dans un esprit d'ouverture et, en ce qui concerne les collectivités locales, en partenariat avec les associations représentatives des élus, et tout particulièrement avec l'AMF.

Et si j'estime particulièrement important d'être devant vous aujourd'hui, c'est parce qu'en ces temps de grands bouleversements, vous êtes les piliers de notre République. En parcourant villes et villages au cours de l'été aux côtés d'un certain nombre de candidats, j'ai senti le désarroi, le doute être présents sur nos territoires.

Jamais, mes chers collègues, le rôle des collectivités territoriales n'avait autant été questionné.

Jamais une partie de l'opinion, ou de ceux qui se piquent de faire l'opinion, voire certains responsables publics ne s'étaient autant laissé aller à une telle critique des collectivités.

Pour autant, jamais la mission et le dévouement des élus locaux, et notamment des élus

municipaux, n'avait paru aussi nécessaire pour le service de nos concitoyens, le bon fonctionnement de nos territoires et la cohésion de notre pays qui traverse une crise morale très profonde.

« La commune constitue la cellule de base de la République décentralisée et l'échelon de proximité de la vie démocratique ». Voilà ce qu'en préambule de la deuxième lecture portant redécoupage des régions, le Sénat a voté à la quasi-unanimité, il y a de cela trois semaines, pour souligner la place fondamentale, irremplaçable, de l'échelon communal dans notre organisation territoriale.

Voilà ce qui amène l'échelon communal, dans toutes ses formes – qu'il s'agisse de la commune, des syndicats intercommunaux ou de l'intercommunalité à fiscalité propre – à répondre à plusieurs défis à la fois, et au même moment.

Le premier défi, c'est celui de l'organisation territoriale

Le Sénat commencera, le 16 décembre, l'examen en première lecture du projet de loi sur l'organisation territoriale qui a été déposé par le Gouvernement. Il le fera, je n'en doute pas, avec un regard constructif mais critique.

Car il faut bien constater que les intentions et la ligne directrice du Gouvernement sur ce sujet ont été difficiles à suivre au cours des deux dernières années.

C'est la raison pour laquelle, dès mon arrivée à la présidence du Sénat, j'ai souhaité que le Premier ministre puisse venir intervenir devant la Haute Assemblée pour préciser les intentions de son Gouvernement, cela a été utile.

Je regrette néanmoins que l'ensemble des projets qui nous ont été présentés, qu'il s'agisse du découpage des régions ou de la répartition future des compétences, n'aient pas donné lieu à une plus grande consultation, et que leurs impacts, nombreux, soient aujourd'hui très imparfaitement mesurés.

Car toucher à l'organisation territoriale c'est, mes chers collègues, toucher à la fois à notre histoire, à notre présent et à notre avenir.

Le débat sur la réforme territoriale de notre pays n'est pas un débat théorique, ni une arène où s'affronteraient, de manière caricaturale, des modernistes d'un côté, partisans de « la réforme pour la réforme » contre des « antiques » qui paraissent ne voudraient rien changer !

Cela doit être un débat où le bon sens gouverne, puisqu'il s'agit d'organiser la vie quotidienne de

chacun de nos concitoyens, de chacune de nos entreprises, de chacun de nos territoires.

Les collectivités, qui sont des organismes vivants, n'ont d'ailleurs pas attendu 2014 pour évoluer et pour se transformer.

J'en veux pour preuve un sujet de ce matin, l'intercommunalité, qui a commencé à se construire dès le début du XXème siècle autour de l'électrification, de l'eau, de l'assainissement puis des déchets. C'était bien avant que des lois contraignent, imposent, fixent des seuils.

J'en veux pour preuve les innovations audacieuses promues par les élus eux même et fondées sur la liberté et le choix. S'il ne fallait prendre qu'un exemple, je prendrais, cher Jacques Pélissard, celui des « communes nouvelles » que votre association et vous-même promouvez et qui va, grâce à cette initiative, être encore amélioré dans quelques semaines.

J'en veux pour preuve, enfin, la manière dont vous faites face aujourd'hui, mes chers collègues, aux problèmes nouveaux de notre société : attirer les entreprises, aider à trouver un logement ou un emploi, faire face au chômage de masse, être acteur de la prévention de la délinquance, lutter contre le sentiment de relégation que peuvent ressentir certains territoires, qu'ils soient périurbains ou ruraux...

Pour faire évoluer notre organisation territoriale, tout est donc une question d'équilibre.

Mes chers collègues, vous allez débattre ce matin sur la forme et les relations qu'auront demain communes et intercommunalités.

L'intercommunalité, ce doit être un outil au service des communes.

Ce qui est important, ce n'est pas tant l'outil que sa finalité.

Ce qui en assurera la réussite, c'est la liberté de choix, c'est la volonté exprimée par les communes de construire un projet commun.

Le temps des mariages forcés doit être révolu !

En particulier, fixer un seuil minimum de 20 000 habitants pour toute intercommunalité à fiscalité propre, comme le prévoit aujourd'hui le texte du projet de loi NOTRe, me semble méconnaître profondément l'organisation, les caractéristiques et la diversité de notre pays.

Le Sénat envisage cette disposition, en laissant plus de marge de manœuvre à l'initiative locale et en prenant en compte les éléments caractéristiques d'un territoire : sa densité ou son nombre de communes, voire sa géographie. Qu'aurait en effet comme sens le seuil de 20 000 habitants dans certaines vallées de montagnes, ou dans certains territoires particulièrement « pauvres » - entre guillemets - démographiquement ?

De même, il faut prendre en compte dans notre organisation le fait métropolitain. Il est d'ailleurs possible de l'aborder de manière originale, comme cela a été le cas à Lyon par exemple. Mais je sais qu'il soulève des interrogations ici ou là, encore et nous nous y pencherons.

L'émergence des métropoles et des intercommunalités change la donne. Nous en sommes tous conscients, mais ce doit être une chance.

Oui, prenons garde !

Dans ces temps de doute où les repères vacillent, où l'Etat de droit est remis en cause, et nous l'avons vu encore récemment, où la République elle-même est fragilisée, prenons garde à ne pas distendre le lien entre nos concitoyens et leurs élus. Nous avons tous l'occasion de constater que certains de nos concitoyens sont dans le désarroi, je l'évoquais tout à l'heure. Que certains territoires se sentent oubliés, abandonnés, j'allais presque dire, méprisés.

Mais je l'ai souvent répété au cours de ces derniers mois : je refuse la perspective d'une France qui serait un vaste no man's land entre quelques puissantes métropoles et régions actives et attractives, et le monde rural.

Je reprendrais volontiers une formule employée par un de nos collègues il y a quelques mois, qui disait que la caractéristique de nos élus locaux -et la formule s'applique particulièrement aux maires -, c'était qu'ils étaient « à portée d'engueulade », c'est-à-dire dans une proximité avec les citoyens.

C'est souvent inconfortable, mais c'est fondamental, et je l'ai partagé avec vous pendant trente-et-un ans, en vivant dans ma propre commune, à proximité immédiate d'engueulade, et parfois de sourire, cela peut arriver puisqu'ils m'ont réélu un certain nombre de fois.

Ce que je veux dire, c'est que si la commune est une « petite République » dans la grande, c'est bien parce que l'éthique de ses représentants répond à ces trois principes : proximité, responsabilité et action.

Le second défi est directement lié à la situation des finances publiques, et particulièrement des finances publiques locales

La situation générale des finances publiques est préoccupante. Ce n'est un secret pour personne. La stratégie mise en œuvre, fondée sur l'augmentation des prélèvements obligatoires, et ce depuis plus de trois années, n'a pas fonctionné. Le déficit public reste obstinément au-dessus de 4 %, bien loin des

engagements pris auprès de nos partenaires européens.

L'économie chancelle, avec en moyenne moins de 0,1% de croissance par trimestre depuis le printemps 2012, 0,3% – petite embellie – pour le troisième trimestre. Mais pour l'ancien ministre du Travail que j'ai été il y a dix ans, 0,3% sur un trimestre, ce n'était rien, à l'époque, car nous savons tous qu'à moins de 1,7% de croissance, nous continuons à détruire des emplois.

La dette, qui va bientôt dépasser 100% du PIB, évolue désormais dans une zone dangereuse. Les risques d'emballlement sont réels et la perte de contrôle de nos comptes publics conduirait notre pays à abandonner sa souveraineté et renoncer à la maîtrise de son destin.

Au sein des quelque 1200 Md€ de dépenses publiques, nul ne peut raisonnablement affirmer qu'il n'y a pas des dépenses sur lesquelles on peut peser. C'est incontestable et c'est vrai pour nos collectivités territoriales.

Mais ces efforts doivent être réalisés ensemble et non pas les uns contre les autres.

Et ce n'est pas en opérant des reports de charges entre l'État et les collectivités territoriales que nous parviendrons à améliorer la situation d'ensemble.

Je prendrais l'exemple de l'évolution des dotations. La baisse programmée des dotations de 2015 à 2017 de 11 Md€ (et 12,5 Md€ si on ajoute 2014) est brutale.

Je récusé l'argumentation du Gouvernement qui justifie l'ampleur de cette baisse par le fait que les autres ressources des collectivités, comprenez les impôts locaux, augmenteraient suffisamment pour la compenser.

Étrange raisonnement, à un moment où la pression fiscale, quelle que soit sa nature, pèse lourdement sur les ménages et sur les entreprises, que d'affirmer que le contribuable local va financer les économies que réalise le contribuable national...

Il y a du Sapeur Camember dans ce raisonnement... !

La mission d'information que viennent de rapporter les sénateurs Jacques Mézard, Charles Guené et Philippe Dallier illustre les principales conséquences de cette baisse programmée des dotations :

- Cette diminution présente un risque d'effet récessif, se traduisant par une baisse de l'épargne brute, et donc de l'investissement public local autour de 30%.

Or, dans notre pays, l'investissement public est porté par les collectivités territoriales, loin devant l'État ou le secteur hospitalier.

- Cette baisse des dotations, même avec des hypothèses fortes de maîtrise de la dépense, va également fragiliser structurellement un grand nombre de collectivités et notamment, le rapport le montre, parmi les communes de plus 10 000 habitants.

Alors, oui ! Les collectivités seront appelées à prendre leur part dans l'effort de maîtrise des finances publiques ; parce que les élus locaux ont toujours eu le sens des responsabilités.

Mais il ne faut pas leur imposer une double peine en leur demandant, à la fois, de faire des économies à marche forcée, et en reportant sur leurs épaules le poids de nouvelles réglementations ou de nouvelles politiques publiques secrétées par l'État.

C'est la raison pour laquelle le Sénat vient d'amender le PLF 2015 ce lundi en atténuant la baisse programmée des dotations de 1,4 Md€ en 2015. Ce chiffre n'est pas une fantaisie sortie d'une approximation. Ce n'est pas une construction politicienne. C'est une donnée factuelle, calculée par le conseil national d'évaluation des normes à partir d'ailleurs des estimations du Gouvernement.

Ce chiffre de 1,4 Md€ correspond au coût des nouvelles normes et politiques imposées par l'État aux collectivités, dont les rythmes scolaires, la revalorisation catégorielle de la fonction publique territoriale, etc.)

Parce qu'il s'est placé dans une logique de responsabilité, le Sénat, sur la proposition de sa commission des Finances, gagera cette somme par de nouvelles économies en dépenses, réalistes et documentées, sur le budget de l'État.

Ces économies seront présentées lors de la discussion de la seconde partie du PLF, de sorte que le solde budgétaire global du PLF ne soit aucunement dégradé. C'est aussi cela, le sens des responsabilités.

Le troisième défi à relever est probablement le plus profond : il consiste à réinventer une nouvelle relation, responsable, partenariale et loyale, entre l'État et les collectivités locales.

On ne peut pas parler de nouvelle organisation de la République sans évoquer l'État dans sa relation avec le territoire. Notre pays a besoin d'un État fort. Un État fort, c'est un État qui est recentré, d'une part, sur ses fonctions régaliennes et stratégiques et, d'autre part, sur son rôle de garant de la solidarité.

Un État fort, c'est un État qui fait des choix et qui dispose des moyens pour ses propres politiques, sans se défausser, parce qu'il serait impécunieux ou hésitant, sur les collectivités locales.

Une République décentralisée, c'est une République où le pouvoir central respecte les collectivités décentralisées sans les considérer comme des entités supplétives.

Parmi les différents sujets où il faut que nous amenions l'Etat à faire preuve de responsabilité, je prendrai comme exemple celui de l'inflation normative.

L'Association des maires de France a estimé à 400 000 le nombre des normes applicables par les collectivités territoriales. Ces 400 000 normes se complètent, se succèdent, éventuellement se recouvrent et parfois se contredisent. Chaque maire, quelle que soit la taille de sa commune, est supposé les connaître et doit les appliquer.

On me dira que le maire n'est pas seul, que ses services, ceux de l'intercommunalité, ou encore ceux de l'Etat, sont là pour l'accompagner.

Demandez aux maires de nos petites communes dans quelle mesure ils sont accompagnés pour l'urbanisme par exemple ! Je crois qu'il y a là une vraie interrogation face à cette inflation normative.

Conséquence : cette prolifération étrangle la créativité locale. Elle complique toute action simple, de la réfection d'une école à la modernisation d'une salle de cinéma.

Sans oublier que l'empilement normatif coûte cher. Dans une période où les ressources des collectivités sont sévèrement rabotées, quand la chasse au gaspillage devient un réflexe naturel, la traque des normes inutiles ou disproportionnées devient une nécessité vitale.

Il faut donc rationaliser la production normative, endiguer les nouveaux flux, émonder les excroissances étouffantes, retrancher du stock ce qui mérite de l'être.

Il faut aussi accepter de s'aventurer en dehors des vieilles méthodes de création du droit, qui déclenchent et entretiennent la maladie de l'empilement.

Je crois qu'il faut promouvoir l'incitation plutôt que l'interdiction, la liberté plutôt que la contrainte.

Le mot de Lacordaire qui affirmait « qu'entre le fort et le faible, c'est la liberté qui opprime et la loi qui affranchit » me semble avoir atteint ses limites aujourd'hui !

La différenciation territoriale du droit est aussi une piste : il faut la tester en confiance, dans les limites et conditions fixées par notre droit constitutionnel.

Dans cet esprit, le Sénat, représentant constitutionnel des collectivités territoriales, a décidé de participer activement à l'effort de desserrement du garrot normatif.

Depuis des années et des années, sous tous les gouvernements, on nous parle de moratoire. Et depuis des années, sous tous les gouvernements il ne se passe rien, et nous fabriquons mois après mois des normes supplémentaires. Et, sans doute, le chiffre de 400 000 donné par l'AMF est aujourd'hui largement dépassé. Voilà pourquoi il faut entrer dans le concret, et pourquoi nous avons confié à notre délégation aux collectivités territoriales une nouvelle mission spécifique dans ce domaine. Présidée par Jean-Marie Bockel, vice-présidée par Rémy Pointereau, elle devra la mener sous le regard des premiers intéressés, c'est-à-dire vous ! Nous souhaitons fermement bénéficier de votre impulsion et de vos conseils.

C'est d'ailleurs la raison d'être de la consultation internet que la délégation aux collectivités territoriales du Sénat vient de lancer à l'intention des élus.

Cette consultation est brève ; elle s'adresse à vous ; elle porte sur l'essentiel : quelles sont vos priorités en matière de simplification ? Quelle est votre opinion sur quelques pistes qui ont été lancées, quelques autres qui pourraient l'être ?

Je vous invite donc tous à répondre à ce questionnaire que nous mettons aujourd'hui en ligne, en lien avec l'Association des maires de France. Vous pourrez le faire jusqu'à la fin janvier.

Je souhaite également, sur ce sujet de l'allègement des normes, que se construise un partenariat de long terme entre votre association et le Sénat. Messieurs les présidents, vous le savez : c'est notre rôle et c'est ce que nous allons engager.

En particulier, dans le cadre du Conseil national d'évaluation des normes (CCEN), l'AMF et ses services accomplissent un travail remarquable, je voudrais le souligner. Nous souhaitons nous appuyer dessus et l'amplifier, dans le cadre de notre mission de législateur et d'acteur du contrôle législatif. J'insiste sur ce rôle spécifique de contrôle.

Voilà, mes chers collègues, l'esprit dans lequel le Sénat souhaite travailler pour vous représenter.

Mais avant de terminer mon propos, permettez-moi de m'adresser à votre président, à celui qui a été mon président, Jacques Pélissard. Je sais l'hommage, cher Jacques, que les maires vous ont rendu hier soir, debout pendant de longues minutes, et ce n'était que justice. Ce n'était qu'amitié, ce n'était que témoignage de gratitude.

Inlassablement, depuis dix ans, avec la courtoisie et la conviction que nous vous connaissons, avec une forme, d'ailleurs, de flegme qui faisait mon admiration quand moi je bouillonnais, vous les représentiez, vous nous représentiez.

Depuis 2004, vous avez connu bien des évolutions, bien des secousses, et parfois quelques chausse-trappes.

Mais vous avez toujours eu à cœur de promouvoir votre conception de l'action publique décentralisée. Moderne, respectueuse des intérêts de chacun, animée par une seule conviction et dirigée vers un seul but : le service de nos concitoyens, et au travers de nos communes, de notre pays. Aussi, au moment où vous allez ouvrir un nouveau chapitre, je veux, devant tous nos collègues, vous rendre cet hommage particulier.

Merci pour votre action à la présidence de l'Association des maires de France !

Merci pour votre engagement dans les combats que vous avez menés !

Merci pour votre conception élevée de l'intérêt public. Elle n'est, me semble-t-il, que le reflet de l'engagement des 36 500 maires de France.

Pour cet engagement public, merci, Jacques Pélissard !