



DÉBAT

La commune, une idée d'avenir

Intervention de Monsieur Gérard LARCHER, président du Sénat

Cher François Baroin, président de l'Association des maires de France et collègue sénateur,

Je voudrais saluer nos deux coprésidents de la matinée, bien sûr, le premier vice-président délégué André Laignel et le rapporteur de la commission Intercommunalité, ma collègue sénatrice Françoise Gatel,

Les collègues qui nous entourent et Alain Richard, que je vois ici,

Naturellement, aussi, l'ensemble des collègues maires qui nous entourent,

Et vous tous mes chers collègues,

C'est un grand plaisir d'être parmi vous ce matin, à l'invitation de François Baroin, à ce 99^e Congrès qui intervient à un moment particulier. L'an dernier, à la suite des attentats qui avaient meurtri notre pays, et c'était la deuxième fois en une année, nous nous étions retrouvés pour un rassemblement au Palais des Congrès. L'unité de la Nation était alors une évidence. Cette unité me paraît plus que jamais aujourd'hui une nécessité.

Cette unité de la Nation, vous l'incarnez, vous, les maires. Dans chacune des communes de France, vous êtes les porteurs d'une parcelle de cette Nation. Vous êtes les garants du respect de principes souvent inscrits – pas toujours – au fronton de nos mairies, de liberté, d'égalité et de fraternité, et la commune constitue bien une petite république dans la grande.

Comme nous avons pu le constater en novembre dernier, c'est autour de la commune, de la mairie,

que nos concitoyens se rassemblent, un peu instinctivement, chaque fois qu'un drame touche notre pays. Le maire, ses adjoints, les conseillers municipaux, sont alors cette présence humaine indispensable vers laquelle on se tourne. C'était Éric Orsenna qui le disait en novembre dernier : ils sont là.

Dans notre société du virtuel, du réseau, nous avons besoin que des gens soient là et depuis 48 heures, c'est autour des maires, pour faire face aux inondations, que se retrouvent les citoyens. C'est sur eux que repose le soin de faire face et je vous quitterai vers 11 heures pour aller avec le ministre de l'Intérieur dans mon département. Rambouillet comme Montargis sont aujourd'hui sous l'eau et nous sommes en train d'évacuer plus de 2 000 personnes d'un quartier de la cité. Le maire de Morlaix, que je vois aux côtés de François Baroin le sait, ô combien, les maires sont là. C'est le maire et ce sont les élus municipaux qui assument.

Oui, c'est cette proximité physique, cette proximité morale que vous incarnez. Vous êtes des repères dans une France et un monde en quête de sens. La commune demeurera toujours la base de la démocratie.

Puisque c'est le thème de ce matin, je me propose déjà d'y répondre : oui, la commune a un bel avenir et c'est tout l'objet du débat. C'est ce que le Sénat a tenu à affirmer en préambule de l'examen des projets de loi de réforme territoriale, parce que je pense profondément que la commune est le pilier de la République et de ses valeurs.

L'idée même de commune, envisagée comme le ciment de la vie en communauté à l'échelle locale, est une constante historique depuis la Révolution. Les volontés politiques ne peuvent résister au fait que la commune est et reste la base de l'organisation territoriale au service du quotidien de ses administrés.

La République est décentralisée, la République est indivisible et la commune est la convergence de cette dualité qui n'est pas une opposition. Elle rapproche le processus de décision au plus près des habitants, tout en étant la garante de cette unité républicaine. Vous êtes 550 000 élus locaux, hommes et femmes, et c'est d'ailleurs bien dans nos assemblées locales que l'objectif constitutionnel de parité est aujourd'hui le mieux atteint. Vous êtes 550 000 élus locaux en charge du quotidien, de la politique sociale, de la rénovation des voiries, de l'école et des activités périscolaires, de l'entretien et la requalification de nos places. En fait, vous faites tout ce que les autres ne font pas, et c'est cela l'essentiel. Cette proximité me paraît irremplaçable en ces temps où les citoyens ont besoin de se sentir protégés, écoutés, rassurés.

Pascal Perrineau vient de le rappeler : c'est vous, et vous seuls, qui avez la confiance majoritaire des Françaises et des Français. C'est vrai que trois Français sur quatre déclarent un attachement très fort à leur commune. Le repère communal est d'autant plus essentiel que les intercommunalités et les régions se sont élargies ou vont s'élargir. Face à cet éloignement des centres de décision intercommunaux et régionaux, les citoyens me paraissent avoir encore plus besoin de cette proximité communale qui sait elle-même s'adapter aux enjeux de notre temps, quitte à fusionner avec d'autres communes pour se renforcer.

C'est la « révolution silencieuse » – je cite le titre d'un rapport – des communes nouvelles, si bien analysée par Françoise Gatel et Christian Manable. C'est dans l'écoute de leurs concitoyens, dans la connaissance de leur territoire, que les élus puisent le sens de leur action. C'est à travers les interpellations, bienveillantes ou non, que les maires sentent le vrai pouls de la société. J'ai cette formule que j'ai empruntée au nouveau président de la région Pays de Loire : vous êtes à portée d'engueulade ! Mais à partir de cette portée d'engueulade que vous connaissez bien, vous êtes en fait la vraie proximité.

Depuis six ans, nous avons assisté un véritable chamboule-tout de nos repères territoriaux. Vous êtes bien placés pour le savoir : jamais, dans notre

histoire, les collectivités territoriales n'auront connu de tels bouleversements. Quatre grands textes législatifs en moins de six ans. Un poids de la réglementation qui n'a cessé de peser sur nos finances publiques locales mais aussi sur nos responsabilités, et des moyens aujourd'hui à la baisse. Le vote de la loi sur la nouvelle organisation territoriale de la République, à la suite du texte Métropole, du texte régional, a été le point d'aboutissement d'un processus législatif à la fois complexe et chaotique : aller-retour, souvenez-vous, de la clause générale de compétence. Vote, puis suppression du conseiller territorial. Suppression, puis maintien du département, après la réforme du périmètre de certaines régions et changements successifs sur les périmètres des intercommunalités. Pour celle qui me concerne, quatre changements en cinq ans, c'est « plutôt pas mal », allais-je dire, comme stabilité territoriale.

Il nous est apparu au Sénat qu'il fallait cesser le feu et c'est le choix que nous avons fait, de manière transpolitique, malgré toutes les imperfections de la loi. Chaque alternance politique, je le dis clairement et je l'affirme depuis des mois et des mois, ne peut pas être le déclencheur d'un nouveau big-bang territorial. Nous avons besoin qu'on vous foute un peu la paix, que l'on vous permette de vous organiser, qu'on nous permette d'améliorer la loi. Il faut arrêter ce jeu de mécano territorial permanent. Nous ne sommes pas, les élus locaux, des pions que l'on pousserait depuis un ministère ou un autre au gré des changements de majorité.

Faire une pause dans la refonte permanente du système institutionnel du pays, ce n'est pas renoncer à réformer, ce n'est pas refuser les ajustements lorsqu'ils sont de bon sens ou nécessaires. Mais les élus ont besoin de perspectives, ils ont besoin de lisibilité pour mener à bien leurs projets. C'est aussi une question d'efficacité, y compris d'efficacité de la dépense publique, sujet dont vous allez débattre jusqu'à demain, en particulier devant le Président de la République. Vous allez débattre, lors de votre première table ronde, de cette place de la commune et de l'intercommunalité dans une organisation territoriale en mouvement. La commune, l'organisation intercommunale, vont porter cette idée d'avenir, proche des citoyens, proche des réalités. Ce sera, cette idée d'avenir, le soubassement de notre organisation territoriale.

Oui, Pascal Perrineau le disait, c'est à partir de nos territoires et avec les maires que nous pourrons non pas rayer d'un trait de plume ces réformes mais leur

apporter les aménagements nécessaires. C'est ce que le Sénat fait et va continuer à faire, à l'écoute de nos territoires. Je crois à la collégialité et à la mutualisation. Je crois en même temps à la proximité. Il faut que nous fassions attention aux intercommunalités XXL que certains préfets rêvaient de mettre en place, au risque de renforcer le sentiment de perte d'identité. Se regrouper pour être plus efficace est une bonne chose. Céder au gigantisme en est une autre, comme l'ont rappelé d'ailleurs nos collègues sénateurs de la commission des lois en charge du suivi des réformes territoriales, René Vandierendonck et Mathieu Darnaud.

La réalité concrète, c'est que le nombre d'EPCI va diminuer de 40 % et j'ai pu constater en me rendant dans de nombreux départements que les situations sont contrastées. Certaines cartes se sont construites dans un débat positif entre communes et État. Certaines fusions se font, en revanche, dans la douleur, en particulier lorsqu'une commune – et je pense à quelques-unes très précisément – ont le sentiment de servir de bouche-trou pour respecter des règles démographiques ou de continuité géographique. Le devoir de L'État est alors, me semble-t-il, de les accompagner, de bien prendre en compte les spécificités de chacun de nos territoires. C'est le message que j'ai porté au Premier ministre il y a maintenant près de deux mois, avec le président de la commission des lois du Sénat, Philippe Bas.

Prendre en compte les réalités territoriales, c'est aussi, parfois, un temps supplémentaire pour aboutir à des regroupements réussis. Nous avons débattu et voté au Sénat une proposition de loi du sénateur Jacques Mézard et d'un certain nombre de ses collègues. L'Assemblée nationale l'examinera et je souhaite qu'elle soit étudiée de manière ouverte et non dogmatique dans le but de savoir, pour ceux qui le souhaiteront, si un peu de temps n'est pas nécessaire pour parvenir à éviter un certain nombre d'erreurs qui s'inscriraient dans le temps.

De ces temps de bouleversements, je tire un enseignement, celui de la nécessité de la confiance. Oui, faisons confiance aux élus pour adapter les dispositifs nationaux aux besoins locaux. Faisons confiance à notre démocratie locale pour faire face aux enjeux de notre pays. C'est vous qui inventerez les nouvelles proximités, qui renforcerez la cohésion de notre pays – et c'était toute l'idée du prédécesseur de François Baroin, Jacques Pélissard, quand il a proposé la commune

nouvelle. C'était toute l'idée du rapporteur au Sénat, Jean-Jacques Hyst, aujourd'hui membre du Conseil constitutionnel, quand il a renforcé le texte.

Oui, cette révolution silencieuse – et nous en avons un exemple, nous le verrons, en Anjou où il paraît que tout pousse – nous l'avons vécue dans l'expérience qui nous avait été rapportée à Châteaugiron. L'évolution qui vient du terrain et non du sommet doit permettre de construire l'avenir.

C'est donc de la liberté des élus que naîtra le véritable changement. Pour cela, il faut cesser d'inventer sans cesse des contraintes nouvelles et engager un vrai mouvement de simplification. Oh, bien sûr, la question des normes sera très présente au cours de votre congrès. On ne peut plus imposer aux collectivités une double peine en leur demandant à la fois de faire des économies à marche forcée et en reportant sur leurs épaules le poids des nouvelles réglementations. Le Sénat s'est mobilisé, souvenez-vous, à l'occasion du Congrès des maires de l'automne 2014. Nous avons lancé une consultation des élus locaux pour cibler les sujets prioritaires de simplification et vous aviez répondu en plaçant clairement parmi vos priorités le droit de l'urbanisme, de la construction et des sols.

À l'initiative de Jean-Marie Bockel et de Rémy Pointereau, à la délégation aux collectivités territoriales, deux textes ont été votés en janvier dernier, une proposition de loi constitutionnelle visant à assurer une compensation de toute aggravation des charges et contraintes applicables aux collectivités territoriales et une résolution tendant à limiter le poids de la réglementation qui leur est également applicable.

Puis nous avons mis en place un groupe de travail spécifique et vous avez à nouveau répondu – plus de 10 000 réponses sur les 36 000 communes de ce pays – pour les propositions de simplification du droit de l'urbanisme, de la construction et des sols. Alors, avant l'été, il y aura une proposition de loi que nous voulons concrète et consensuelle, que nous avons confiée, d'ailleurs, à deux sénateurs, le maire du Soler, François Calvet, qui appartient à la majorité sénatoriale, et Marc Daunis, maire de Valbonne Sophia Antipolis, qui appartient à la majorité nationale, pour, ensemble, déposer un certain nombre de propositions, que ce soit sur le contentieux, sur le dialogue entre les collectivités locales et les services de l'État, sur les règles applicables aux ZAC, sur les opérations d'archéologie préventive – il y a des romans à écrire sur ce sujet – et une meilleure prévisibilité des Architectes des Bâtiments de France qui,

parfois, comme la météo, ne prévoient pas tous les orages qui vont survenir.

Nous adresserons également des propositions concrètes de simplification réglementaire au gouvernement et enfin nous signerons avec le Conseil national d'évaluation des normes un protocole pour assurer de manière très concrète une visibilité et une vision. Ce que les Pays-Bas ont réussi en six ans, qui est de faire disparaître un tiers des normes, notre pays n'est-il pas en capacité de le faire ? Je ne sens pas nos voisins néerlandais vivre en tel danger depuis qu'ils ont moins de normes, moins de textes.

Pour conclure, la liberté des collectivités territoriales suppose aussi qu'elles aient les moyens d'agir. Aujourd'hui, entre la baisse de la dotation globale de fonctionnement, la hausse des cotisations au fonds de péréquation intercommunal et communal, beaucoup de communes sont prises à la gorge. Bien entendu, et je le redis, les collectivités territoriales doivent prendre leur part dans l'effort de retour à l'équilibre financier de notre pays. Mais ces efforts doivent être réalisés, là aussi, de manière équilibrée et sans remettre en cause ni l'investissement public local ni les services au bénéfice de nos concitoyens. Nous sommes et vous êtes, vous les maires, soumis à une triple injonction qui est parfois paradoxale : maintenir l'investissement public et les services aux citoyens, compenser les baisses de dotations de l'État et ne pas alourdir la fiscalité.

Je ne reviendrai pas sur la baisse des dotations, le chiffre est dans toutes les têtes, mais l'investissement local, quoi qu'on ait dit, a réellement baissé de plus de 30 %. Quant à la réforme de la DGF du bloc communal, le Sénat a obtenu le report de cette réforme non préparée et élaborée sans concertation.

Comment pouvait-on raisonnablement prétendre modifier l'architecture de la DGF alors même que le

périmètre des nouvelles intercommunalités n'était pas connu ? Le mode de répartition de la dotation de centralité entre les centres bourgs et les autres communes symbolisait, me semble-t-il, à lui seul, une réforme improvisée. Le gouvernement – et j'en remercie le Premier ministre – a finalement reconnu que la bonne méthode consistait à reporter l'application de cette réforme. Un groupe de travail, avec notamment Charles Guené et Claude Raynal, s'est mis au travail en lien avec nos collègues députés. J'ose espérer que nous aurons des propositions à faire d'ici l'automne.

Mes chers collègues, le congrès qui nous réunit est le dernier avant des échéances électorales importantes pour notre démocratie et, quelles que soient nos sensibilités, nous sentons combien ces échéances seront cruciales pour l'avenir de notre pays. Je m'adresse au Président de la République qui demain sera présent :

Monsieur le Président de la République, l'identité de nos territoires doit être préservée. Il faut respecter nos communes et faire confiance aux maires et aux conseils municipaux de France pour innover et relever les défis de notre pays. Laissez-leur le temps de la construire et de la mettre en œuvre et demandez que vos préfets soient davantage à l'écoute des élus, notamment pour parachever la réforme de la carte intercommunale.

C'est en leur faisant confiance, Monsieur le Président de la République, en faisant confiance aux maires de France, que nous contribuerons de manière déterminante à remettre le pays à la fois sur la voie du redressement et de la confiance.

Oui, c'est de confiance que nous avons besoin.

Vive la commune, vive la République, vive la France !