<u>70ème Congrès des maires de la Sarthe</u>

20 Octobre 2018

Intervention de M. Philippe BAS,
Président de la commission des lois du Sénat

- Monsieur le Président, cher Marc Joulaud, merci de votre invitation.
- Madame la Ministre, chère Jacqueline Gourault,
- Mesdames et Messieurs les parlementaires, avec un salut particulier pour mes collègues sénateurs : Nadine Grelet-Certenais, Louis-Jean de Nicolaÿ et Jean-Pierre Vogel,
- Madame la Présidente du Conseil régional, chère Christelle Morançais,
- Monsieur le Président du Conseil départemental, cher Dominique Le Mèner,
- Mesdames et Messieurs les maires et les élus,
- Mesdames, Messieurs,

Votre territoire comme le mien est imprégné des valeurs de la ruralité, tout en ayant aussi de fortes problématiques urbaines. On y pratique les vertus civiques. On y est réaliste et pragmatique. On y cultive l'esprit de service plutôt que l'idéologie partisane. On y préfère le faire au paraître. On y exprime une sage modération, qui n'exclut ni la force des convictions ni la détermination dans l'action.

Et surtout, on y rencontre aujourd'hui, à la ville comme à la campagne, les mêmes contraintes que partout en France, les mêmes difficultés, les mêmes entraves pour assurer la qualité de service que nos concitoyens, leur famille, leurs entreprises attendent.

C'est que les territoires de la République ont été un peu rudoyés depuis quelques temps. Je ne parle même pas ici des agressions pitoyables, répandues sur internet par de officines bien identifiées. Elles sont d'une telle médiocrité qu'elles ne méritent pas qu'on s'y attarde. Je parle en revanche des conditions d'exercice de nos responsabilités d'élus locaux. Nous vivons en effet dans des temps où les territoires ne sont plus vraiment considérés comme des partenaires de l'action publique, pour le service commun des Français, mais plutôt comme des filiales que l'État paraît tenté de traiter avec une certaine condescendance du haut de ses performances remarquables en matière de gestion publique.
Par-delà les relations de courtoisie et de respect entre les personnes qui se nouent sur le terrain entre responsables, le divorce institutionnel n'est pas loin d'être consommé entre l'État et les Territoires.

La confiance doit impérativement être renouée, c'est un impératif d'intérêt national.

Laisser se distendre encore le lien entre l'État et les collectivités, ce serait un problème pour le Gouvernement, bien sûr. Ce serait un problème pour les collectivités, aussi. Mais ce serait d'abord et surtout un problème pour les Français et pour la nation tout entière. Car si, durablement, les élus, les maires, n'étaient plus en mesure de répondre efficacement aux besoins des Français, parce qu'ils n'en auraient plus ni la liberté, ni le pouvoir, ni les moyens, alors, les principaux référents de la population dans la vie de tous les jours, ceux que nos concitoyens plébiscitent dans toute les enquêtes d'opinion, ceux qui sont au quotidien le visage et l'incarnation de l'autorité publique, se trouveraient dépréciés, découragés, démunis, déresponsabilisés.

L'adhésion des Français à nos institutions républicaines commence par l'échelon municipal, le plus visible, le plus concret, le mieux incarné. L'enjeu de la confiance n'est donc pas seulement législatif, technique ou financier, il est hautement politique. Nos communes sont le lieu des travaux pratiques de la démocratie ; ne les abandonnons pas aux vents mauvais de la colère ou du renoncement ! L'affaiblissement de la démocratie locale, ce serait l'affaiblissement de la démocratie tout court !

Ce défi de la confiance, il faut le relever ensemble, sans opposer les uns aux autres. C'est notre responsabilité collective de réconcilier l'État et les territoires. C'est pourquoi, les communes, les départements et les régions, tous « territoires unis » pour la première fois dans l'histoire de leurs associations, ont lancé le 26 septembre dernier, à Marseille, un « Appel pour les libertés locales » et pour la décentralisation, en présence et avec l'entier soutien du Président du Sénat, Gérard Larcher.

Les difficultés que nous rencontrons ne sont pas conjoncturelles. Elles n'ont pas surgi comme par surprise depuis un an - même si, chère Jacqueline Gourault, plusieurs décisions gouvernementales importantes ont malheureusement ajouté aux problèmes qui s'étaient accumulés au cours des années précédentes… Mais nous savons que vous avez mandat d'aider le Président de la République à renouer avec les territoires, et nous souhaitons que vous y réussissiez.

Je peux témoigner qu'au-delà de la Sarthe, partout en France dans nos territoires, nous attendons non seulement une parole forte du Gouvernement mais surtout des actes forts, et ces actes sont urgents !

Je commencerai par rappeler l'état des lieux avant de vous livrer certaines attentes du Sénat.

L'état des lieux est bien connu. Les Français avaient décidé il y a près de 40 ans de mettre fin à la centralisation. Elle asséchait les initiatives locales. Elle entravait la libération de nos énergies. C'était l'héritage de l'histoire. L'absolutisme royal, le centralisme napoléonien, le jacobinisme républicain y avaient chacun apporté sa pierre pour façonner notre nation !

Tournant le dos à ce centralisme atavique, la décentralisation voulue par François Mitterrand a été un grand pas vers plus de démocratie et plus de confiance à l'égard des élus.

Mais les administrations centrales n'ont eu de cesse de récupérer leurs pouvoirs, de reprendre la main, accumulant les normes pour encadrer l'action des territoires. L'État a voulu se donner un droit de regard sur les collectivités, au nom de la nécessaire unité des politiques publiques, plaçant les finances locales dans une dépendance croissante.

En 2003, le Président Jacques Chirac et Jean-Pierre Raffarin, conscients de cette régression, ont voulu lui donner un coup d'arrêt pour apporter un surcroît de dynamisme à notre pays trop administré. Ils ont fait modifier la Constitution. L'organisation décentralisée de la République a été solennellement proclamée, et aussi l'autonomie financière des collectivités et le droit à l'expérimentation et à la différenciation. Une nouvelle étape de la décentralisation a alors été engagée, donnant plus de responsabilités aux départements et aux régions.

J'ai participé à ce travail, et pourtant aujourd'hui je suis déçu. Loin d'avoir ouvert une ère nouvelle pour les libertés locales comme nous le voulions, ce sursaut de l'esprit girondin a été étouffé. Nous connaissons depuis quelques années une période de recentralisation qui n'a pas de précédent. Elle emprunte les voies les plus insidieuses et les plus sournoises : l'asphyxie financière ; les coups de boutoirs dans l'organisation des territoires; l'organisation d'une nouvelle dépendance par rapport à l'État.

L'asphyxie financière, c'est une baisse de 28 % de la DGF des communes entre 2013 et 2017. La réduction de la dépense publique depuis 2013 aura été imputable aux collectivités locales (pour les deux tiers, c'est-à-dire 11 milliards) et à la sécurité sociale (pour un tiers, c'est-à-dire 6 milliards). Leurs efforts ont été en partie annulés par l'augmentation du déficit de l'État, qui a été de 8 milliards. Dans ces conditions, le dédain avec lequel est parfois traitée la gestion locale évoque irrésistiblement la parabole évangélique de la paille et de la poutre. D'autant que, dans la même période, les charges non compensées non cessé de s'accumuler : réforme des rythmes scolaires, instruction des documents d'urbanisme, mise aux normes des bâtiments communaux, hausse des traitements de la fonction publique, et plus récemment, indemnité compensatrice versée aux fonctionnaires territoriaux pour compenser la hausse de la CSG, et charges créées pour la protection des données personnelles. S'y ajoutent la fin de la réserve parlementaire, la diminution brutale des emplois aidés et le renchérissement de leur coût pour les collectivités.

Le plus inquiétant est qu'aujourd'hui la suppression progressive de la taxe d'habitation ait pu être décidée sans qu'une ressource de remplacement ait été préalablement définie, méthode contraire au bon sens et porteuse de lourdes incertitudes pour demain. L'esprit de responsabilité s'éloigne quand on distribue des bénéfices avant-même d'avoir réfléchi aux ressources nécessaires. Il s'éloigne encore plus quand on envisage de dispenser les Français de participer fiscalement au financement des équipements qu'ils réclament. Le lien

fiscal qui relie le citoyen à la commune est l'essence même de la démocratie locale. Il est porteur de responsabilité et de civisme. Il apprend à chacun que tout se paie même ce qui paraît gratuit. C'est au premier chef une exigence morale.

Les coups de boutoir dans l'organisation territoriale se sont dans le même temps multipliés : la carte des intercommunalités a été entièrement refaite deux fois en trois ans, en grande partie par voie d'autorité, pas toujours avec discernement ; les cantons de 1801 ont été remplacés par de vastes territoires sans âme et qui ne sont généralement plus des bassins de vie ; la plupart des régions ont été redécoupées sans aucun égard pour les réalités géographiques, historiques, économiques et humaines, le critère principal semblant avoir été le nombre d'habitants. Ce chamboule-tout, qui n'a épargné que nos départements et n'a dessaisi l'État d'aucune de ses compétences pour les décentraliser, a créé une forte instabilité et mis en panne de nombreux projets d'investissements, sans pour autant amener les économies escomptées. Et il a partout éloigné le pouvoir local des populations.

Il devient désormais très difficile pour de nombreux maires de maîtriser le destin de leurs communes, surtout quand celles-ci sont noyées dans de trop vastes ensembles dans lesquels ils n'ont guère voix au chapitre. Les Français ne savent plus toujours où sont les vrais responsables ni à qui s'adresser.

À cela s'ajoute le fait que plus les intercommunalités sont grandes, plus elles exercent de compétences alors que ce devrait être le contraire si on voulait respecter le principe de subsidiarité. Aux intercommunalités de grande dimension les grandes choses ; aux communes les choses de la proximité !

L'organisation méticuleuse d'une nouvelle dépendance par rapport à l'État résulte naturellement de ce qui précède.

Les dotations globales dont bénéficient les collectivités ne sont pas des libéralités ou des cadeaux de l'État. Elles constituent la contrepartie de réformes de la fiscalité locale ou de transferts de compétences. Elles sont librement utilisées, comme le produit des impôts. Gravées dans le marbre, elles avaient fait l'objet d'un véritable contrat moral avec l'État. Or, elles sont aujourd'hui devenues des variables d'ajustement du budget national.

L'État a aussi créé des dotations spécifiques d'équipement ou d'investissement local. Personne ne refusera ces aides ! Mais on en revient à des subventions au caractère discrétionnaire. Demain, l'État envisage même de faire des appels à projets pour distribuer des subventions. Les communes prêtes à s'inscrire dans ses politiques plutôt que dans les leurs y répondront. C'est le retour aux errements des années soixante-dix, auxquels la décentralisation avait justement voulu remédier : moins de ressources stables libres d'emploi, plus de ressources aléatoires à négocier avec l'État ! Et quand, dans le même temps, les réglementations s'accumulent qui enferment les communes dans des contraintes croissantes, quand les départements sont

de plus en plus considérés comme des guichets pour la mise en œuvre de politiques sociales entièrement conçues dans les ministères, on voit bien que l'espace laissé à l'autonomie financière et à la libre administration de collectivités territoriales ne cesse de se réduire. La Constitution dit pourtant que la part des ressources propres doit être « déterminante » dans les budgets locaux.

Il faut donc réagir avec force. Le dialogue entre les « territoires unis » et le Gouvernement doit se nouer autour de quelques priorités, le reste venant avec la confiance retrouvée.

D'abord, la Constitution.

Le Sénat veut y inscrire le principe selon lequel « qui décide paie ». Autrement dit, quand les normes créées par l'État ont un coût pour les collectivités, l'État doit compenser ce coût. Nous voulons aussi préciser la portée du principe d'autonomie financière des collectivités territoriales, parce que ce principe a été vidé de sa substance par la loi organique et par les décisions du Conseil constitutionnel. Les communes doivent pouvoir lever l'impôt local et en voter le taux. Ce principe doit aussi être clairement affirmé. Enfin, nous souhaitons que le droit à l'expérimentation et à la différenciation soit élargi et assoupli.

Ensuite, la taxe d'habitation.

Il va maintenant falloir sortir de la période d'indétermination qu'a fait naître cette réforme. Notre attente est celle d'un impôt local pérennisant le lien fiscal entre les citoyens et leur commune. Ce ne peut être ni une dotation de l'État – il a trop bien montré qu'une telle dotation ne peut être garantie –, ni le transfert d'une fraction d'un impôt national, dont le montant resterait aux mains du Gouvernement, ni le résultat d'un jeu de bonneteau par l'attribution aux communes de la totalité de la taxe sur le foncier bâti, qui laisserait les collectivités départementales financièrement vulnérables alors que la dynamique des dépenses sociales reste forte. C'est compliqué, certes ; c'est pourquoi il eut mieux valu y penser avant !

Enfin, l'adaptation de notre législation pour faciliter la vie des collectivités, sans engager le grand soir des territoires qui ont besoin de stabilité et pas de bouleversements.

Le Sénat a adopté en juin une proposition de loi relative à la vitalité de la démocratie locale que j'ai eu l'honneur de lui soumettre. Nous demandons au Gouvernement de l'inscrire rapidement à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale. Il s'agit notamment d'assurer un meilleur équilibre entre les communes et l'intercommunalité dans les grandes intercommunalités.

Sous l'autorité de Jean-Marie Bockel, notre délégation aux collectivités territoriales vient de rendre ses propositions sur le statut de l'élu : nous souhaitons que le Gouvernement se prononce dès que possible sur ses propositions. Elles visent à attirer davantage de candidats pour les fonctions municipales alors que tant d'élus découragés envisagent de ne pas se représenter ou démissionnent.

La mission de suivi des réformes territoriales de la commission des lois, dont le rapporteur est mon collègue Mathieu Darnaud, s'est rendue dans plus de soixante départements depuis un an pour mieux appréhender les réalités de notre nouvelle organisation territoriale. Elle remet ses conclusions à la fin du mois. Nous devrons très vite en débattre.

Enfin, nous étudierons prochainement la proposition de loi de Françoise Gatel pour assouplir les règles applicables aux communes nouvelles.

Le Sénat espère que le Gouvernement prendra la balle au bond. Il entend ainsi contribuer à reconstruire le partenariat entre l'État et les Territoires.

Cela n'épuise certainement pas l'ensemble des questions que nous avons à traiter ensemble, mais si nous voulons ouvrir une nouvelle page de l'histoire des libertés locales, il est plus que temps, je crois, d'avancer déjà très concrètement sur des propositions qui ont été suffisamment mûries pour être pleinement opérationnelles.

Mesdames et Messieurs les maires et les élus, sachez-en tout cas que le Sénat de la République, sous la présidence de Gérard Larcher, veut être aux avant-postes du renouveau de la décentralisation, d'abord parce que c'est son rôle bien sûr, mais surtout parce que notre pays en a besoin pour retrouver sa vitalité et son dynamisme. Le redressement de la France ne peut se faire uniquement par le haut. Il doit compter sur l'intelligence et l'initiative des territoires. Ceux-ci doivent être reconnus, écoutés et respectés. Le temps nous est compté. Il faut aller vite, et avancer ensemble dans un esprit positif et constructif !

Vive la république décentralisée et vive la France !