

Intervention de M. Gérard LARCHER, Président du Sénat,
Assemblée générale de l'Association des Maires d'Ille-et-Vilaine
Guichen – 28 juin 2019

Madame la Préfète de la région Bretagne, chère Michèle Kirry,

Monsieur le Maire de Guichen, cher Joël Sieller, en sa commune,

Monsieur le Président de l'Association des Maires d'Ille-et-Vilaine,
cher Pierre Breteau,

Mes chers collègues députés, Gaël Le Bohec en sa circonscription,
Laurence Maillart-Méhaignerie,

Mes chers collègues sénateurs d'Ille-et-Vilaine, Dominique de Legge,
Françoise Gatel, Sylvie Robert, Jean-Louis Tourenne, qui ont guidé
mes pas vers votre département,

Monsieur le Président du département d'Ille-et-Vilaine, cher Jean-Luc
Chenut,

Mesdames et Messieurs les maires et présidents d'intercommunalités,
chers collègues,

Mesdames et Messieurs les conseillers municipaux, départementaux et
régionaux,

Mesdames et Messieurs,

Je suis très heureux d'être à vos côtés pour évoquer les enjeux des communes et des intercommunalités, à moins d'un an des prochaines élections municipales.

Vendredi dernier, dans le Nord, le président de l'association des maires me disait ne pas sentir de désaffectation majeure pour la fonction, contrairement au sentiment de lassitude que l'on a pu percevoir dans d'autres départements.

Je souhaite que cette forme d'enthousiasme préservé des maires du Nord soit communicative. Être élu municipal, et tout particulièrement maire, c'est un très bel engagement au service de la République que nous avons en partage. Le mandat de maire est un mandat essentiel pour notre cohésion républicaine. Ce rôle est manifestement apparu aux yeux du Président de la République et du Gouvernement lors du grand débat national.

Un grand débat qui a fait ressortir les préoccupations de nos concitoyens : l'équité fiscale, la mobilité, l'accès aux soins, l'emploi, le pouvoir d'achat et le besoin de proximité.

Je pourrais y ajouter la couverture numérique, encore un enjeu pour de nombreuses communes, et une approche de la transition écologique, qui soit concrète et pensée pour être acceptable socialement par le plus grand nombre. Comme le disait le président de l'association des maires du Nord, « *l'écologie punitive imposée d'en haut crée des tensions quand l'écologie locale crée du lien* ». C'est un bel enjeu pour les maires !

Après une période de relations tendues entre l'Etat et les collectivités locales, le gouvernement nous promet que la méthode va changer. Déjà, le ton a changé et j'espère que 2018 ne sera plus qu'un mauvais souvenir, entre l'échec de la Conférence nationale des territoires et le rendez-vous manqué du Congrès des Maires, entre « Balance ton maire » et la réaction de Territoires unis que nous avons partagée dans ce département, Monsieur le Président du Conseil départemental.

Ce qui apparaît clair aujourd'hui, c'est que le gouvernement, après être passé à côté de certaines propositions du Sénat, les reprend désormais à son compte.

Je pense en particulier à la proposition de loi relative à l'équilibre territorial et à la vitalité de la démocratie locale que nous avons adoptée en juin 2018, à l'initiative de Philippe Bas et Mathieu Darnaud.

Le gouvernement veut désormais agir rapidement sur certains sujets, pour être prêt pour le mandat 2020-2026. Ce sera l'objet du projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique. Le Sénat l'examinera en octobre en première lecture, les textes relatifs aux collectivités territoriales étant déposés en premier sur le Bureau du Sénat, comme le prévoit la Constitution.

Pour ne pas être trop long et réserver du temps pour des échanges directs, je concentrerai mon propos sur trois aspects de ce futur projet de loi dont nous connaissons « l'avant-projet » : le lien communes-intercommunalités, les ajustements à apporter à la loi NOTRe et le statut des élus.

J'évoquerai également la réforme promise de la fiscalité locale, qui doit intervenir dans le cadre du projet de loi de finances pour 2020.

*

Le fonctionnement du lien commune-intercommunalité et les ajustements pragmatiques à apporter à la loi NOTRe seront deux sujets importants du projet de loi.

Si la lassitude que ressentent nombre d'élus municipaux s'explique notamment par la baisse des dotations enregistrée ces dernières années, elle s'explique aussi par une succession de réformes de l'intercommunalité qui ont pu à la fois donner le tournis et induire un sentiment de dépossession. Et ce depuis 9 ans !

Un principe de base doit nous guider, c'est celui de la subsidiarité, qui permet que la décision soit prise par la collectivité compétente la plus proche du terrain. On conjugue ainsi efficacité et proximité. On ne gagne rien à éloigner le citoyen des centres de décision !

La commission des lois et la délégation aux collectivités territoriales du Sénat ont formulé de nombreuses propositions :

Quelques exemples :

- Nous avons recommandé la mise en place de chartes de gouvernance dans les EPCI et une meilleure association des maires à la gouvernance : l'avant-projet de loi propose l'institution d'un pacte de gouvernance prévoyant les modalités d'association des maires à cette gouvernance !
- Comme nous l'avons voté en juin 2018, dans le cadre de la proposition de loi sur l'équilibre territorial et la vitalité de la démocratie locale, le texte du gouvernement ouvre la possibilité de donner aux maires une autorité fonctionnelle sur les services de l'EPCI, dans le cadre d'une convention de mise à disposition de services.

Il permet la transmission aux conseillers municipaux d'éléments d'information, comme les convocations adressées aux conseillers communautaires et, dans les communes de plus de 3500 habitants, les notes explicatives de synthèse. Il admet la sécabilité des compétences déléguées et abroge la révision des schémas départementaux de coopération intercommunale tous les 6 ans ;

- Le futur projet de loi reprend, en les encadrant davantage, les propositions de la proposition votée par le Sénat sur deux points : la procédure de retrait de communes d'une communauté d'agglomération et la possibilité de partage d'un EPCI en deux ;
- Le texte du gouvernement reprend également des propositions que nous avons votées, en prévoyant l'instauration d'un conseil des maires à la demande de 30 % des maires de l'EPCI et le remplacement des conseillers communautaires en cas de nouvelle élection du maire dans les communes de moins de 1 000 habitants.

C'est le texte de la proposition de loi d'Alain Marc, votée au Sénat le 9 mai, tendant à renforcer les synergies entre les conseils municipaux et les conseils communautaires ;

- Le texte du gouvernement remet sur le métier la question de l'exercice des compétences « eau » et « assainissement », qui nous avait valu une forte tension.

Et le voilà qui se range aux arguments du Sénat, puisqu'il accepte désormais que les communautés de communes et d'agglomération puissent subdéléguer ces compétences aux communes.

Le texte du gouvernement reprend donc nombre de propositions que le Sénat avait portées et votées depuis plus d'un an.

Une autre proposition importante du Sénat devrait connaître cet été une issue favorable. C'est la proposition de loi visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires, portée par Françoise Gatel qui est « la » référence sur ce dossier.

Mes collègues auront l'occasion de faire valoir d'autres propositions qui ne sont pas présentes dans l'avant-projet à ce stade, comme :

- Le fait de conforter le pouvoir réglementaire des collectivités ;
- La possibilité de mettre en place des pôles territoriaux d'exercice des compétences dans certaines intercommunalités ;
- ou encore l'aménagement des règles relatives aux accords locaux, pour en faciliter la conclusion.

Second chapitre du futur projet de loi qui est largement inspiré des travaux du Sénat, menés par Jean-Marie Bockel, Mathieu Darnaud, Françoise Gatel et plusieurs autres collègues : l'amélioration des conditions d'exercice des mandats locaux.

Notre délégation aux collectivités territoriales a formulé des propositions très concrètes pour améliorer les conditions d'exercice des mandats locaux, en matière de régime indemnitaire et social, mais aussi de formation, de reconversion et de responsabilité des élus. Toutes ne relèvent pas de la loi et la délégation a engagé avec le gouvernement un travail pour permettre les modifications réglementaires nécessaires.

Sur le plan législatif, souvenez-vous, nous avons obtenu une première avancée pour la fiscalité applicable aux indemnités des maires de communes de moins de 3 500 habitants lors de l'examen du dernier projet de loi de finances, après un épisode de tweets provocateurs du ministre des comptes publics... qui m'avait conduit à suspendre les débats jusqu'au retour de la raison...

Plusieurs propositions sont désormais reprises par le gouvernement dans le cadre de l'avant-projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique. J'en citerai simplement quelques-unes :

- La reconnaissance de l'engagement des élus et l'extension du congé électif correspondent à des mesures que le Sénat venait d'adopter ;
- Le projet de loi donne suite aux propositions de la délégation du Sénat sur la revalorisation du niveau maximal des indemnités de de fonction dans les plus petites communes, sur l'extension des remboursements des frais des conseillers municipaux et communautaires, notamment pour les frais de garde d'enfants ou d'assistance à des personnes âgées, handicapées ou ayant besoin d'une aide personnelle ;
- En matière de formation, le projet de loi reprend également les préoccupations du Sénat. Même s'il s'agit pour le moment d'une habilitation à légiférer par ordonnances, l'orientation est celle voulue par le Sénat pour permettre de faciliter et de mieux articuler les formations dont peuvent bénéficier les élus locaux.

Il faut qu'on ait un cadre clair pour celles et ceux qui seront élus en 2020, il faut qu'on dispose d'un cadre motivant et sécurisant, car l'engagement municipal constitue le premier maillon de la chaîne de la démocratie représentative qui nous mène au Président de la République.

Vous le voyez, sur ces différents sujets, le Sénat me paraît remplir sa mission de représentant des collectivités territoriales de la République. Et naturellement il jouera pleinement son rôle lors de l'examen du projet de loi du gouvernement.

*

Parlons finances pour évoquer le **projet de loi de finances pour 2020**, qui sera examiné cet automne.

Ce ne sera pas la grande réforme des dotations et des finances locales annoncée l'an dernier par le Premier ministre mais il doit plus simplement tirer les conséquences de la suppression de la taxe d'habitation.

Le gouvernement vient de présenter ses orientations, après 18 mois de scénarios successifs : transfert du foncier bâti aux seules communes, transfert d'une part de TVA aux départements, engagement qu'aucune collectivité ne sera perdante.

Nous prenons acte de ces déclarations. Il faudra une vraie concertation avec les associations d'élus locaux. Et notre responsabilité de parlementaires sera d'analyser dans le détail les dispositions du projet de loi de finances. Nous savons tous qu'en matière fiscale, le diable se cache dans les détails...

Nous serons notamment vigilants concernant la compensation de la taxe d'habitation dans chaque commune mais aussi la dynamique pour l'ensemble des collectivités, au sein d'une même catégorie comme entre les catégories de collectivité. Il faut que le système soit équilibré pour les autres catégories de collectivité et notamment les départements, qui ne doivent pas perdre toute autonomie fiscale réelle.

Et nous serons évidemment attentifs à la pérennité du système : trop souvent, des compensations ont été promises à l'euro près avant de fondre comme neige au soleil, les années passant.

Globalement, les compensations de fiscalité locale décidées par l'Etat ont diminué de 1,2 milliard d'euros sur les six dernières années. Le taux de compensation des exonérations législatives de taxe d'habitation n'est plus que de 49 %. Ce taux tombe à 23 % pour les exonérations de cotisation foncière des entreprises et à 16 % pour les exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties. L'impact de ces compensations partielles est évidemment plus particulièrement marqué pour les communes dont la population dispose d'un revenu moyen faible.

Nous serons donc vigilants sur ces questions financières car au travers d'elles, ce sont les principes d'autonomie financière et de libre administration des collectivités territoriales qui sont en jeu. Et donc une certaine conception de la décentralisation.

Je sais combien vous êtes ici attachés à la décentralisation et aux libertés locales. Je sais aussi combien vous êtes favorables à une forme de différenciation territoriale, pour partir des besoins du territoire et non de schémas élaborés à Paris.

C'est une vision que nous portons également au Sénat et nous regarderons avec attention la manière dont se mettra en œuvre le contrat d'action publique pour la Bretagne, signé en février dernier par le Président de la région et la préfète de Région, en présence du Premier ministre.

Nous sommes convaincus que tout en respectant l'unité de la République, il faut mieux prendre en compte les spécificités des territoires. Et c'est notamment ce qui conduit notre commission des lois à prôner le renforcement du pouvoir réglementaire des collectivités territoriales.

J'aurais pu évoquer bien d'autres sujets mais que nous aborderons peut-être lors des échanges :

- Je pense aux services publics et à leur présence sur le territoire.

Monsieur le Maire de Guichen, j'ai compris que vous étiez directement concerné par la restructuration du réseau des trésoreries ;

- Je pense au logement et notamment au logement social ;

- Je pense aux relations que les élus entretiennent avec les services déconcentrés de l'Etat. Pas avec les préfetures, Madame la Préfète, mais avec certaines directions régionales ou agences qui ressemblent parfois à des trous noirs ou qui sont inaccessibles.

Dans cette région si attachée aux libertés locales,

Dans cette région à laquelle je suis moi-même attaché en tant qu'îlien de l'Île de Batz,

En célébrant ici la figure de l'Amiral comte de Guichen, qui fut l'une des fiertés de la marine française durant la guerre de 7 ans et la guerre d'indépendance américaine,

Je veux vous assurer que nous défendrons une idée exigeante de la décentralisation, car nous sommes convaincus qu'elle est une chance pour la République et pour la France !