



Conférence nationale des territoires

M. Gérard Larcher
Président du Sénat

Discours d'ouverture de la séance plénière

Seul le prononcé fait foi

Monsieur le Président de la République,
Monsieur le Premier ministre,
Monsieur le Président de l'Assemblée nationale,
Mesdames et Messieurs les Ministres,
Monsieur le Président du Conseil économique, social et
environnemental,
Mes chers collègues députés et sénateurs,
Monsieur le Premier président de la Cour des comptes,
Madame le Maire de Paris,
Mesdames et Messieurs les présidents et membres des associations
représentant les collectivités territoriales de la République,
Mesdames et Messieurs les présidents du Conseil national d'évaluation
des normes, du Comité des finances locales et du Conseil supérieur de la
fonction publique territoriale,
Mesdames et Messieurs les élus,
Mesdames et Messieurs,

Au nom du Sénat tout entier, je vous souhaite la bienvenue au Palais du
Luxembourg. Monsieur le Président de la République, nous sommes
honorés de votre présence qui constitue un événement.

La Conférence nationale des territoires se veut le lancement d'un
processus de dialogue construit et confiant entre l'État et les
collectivités territoriales après, disons-le franchement, des années de
défiance liées à des erreurs de méthode et à une baisse brutale des
concours financiers de l'État.

Il n'est pas indifférent à nos yeux que vous ayez souhaité procéder au lancement de cette conférence au Sénat. Nous y sommes sensibles.

En application de l'article 24 de la Constitution, le Sénat est l'institution qui représente les collectivités territoriales de la République. Le lancement dans nos murs de cette conférence met donc une nouvelle fois en évidence la responsabilité constitutionnelle particulière du Sénat à l'égard des collectivités territoriales de notre pays, de métropole comme des outre-mers.

Je m'exprime ainsi devant vous à la fois en tant que président de la chambre haute du Parlement, la seule à ne pas procéder directement ou indirectement de l'élection présidentielle mais des élections territoriales, et en tant que porteur de la voix de l'ensemble des collectivités territoriales de la République.

Depuis 2010, les collectivités territoriales ont été soumises à des modifications incessantes de leurs structures et de leurs compétences, empêchant les élus de se projeter. Elles ont également subi une réduction très importante, éprouvante, des dotations versées par l'État, tout en devant supporter des transferts de coûts très significatifs, assumés ou cachés. Je pense à la frénésie de normes nouvelles qui n'a pas cessé, malgré les moratoires et les promesses successives de vigilance ! Et les élus locaux ont pu constater, comme l'a souligné la Cour des comptes, que l'État est très loin d'avoir réalisé lui-même les économies qu'il avait imposées aux collectivités et à la sécurité sociale.

Cette manière d'agir, Monsieur le Président de la République, je veux vous le dire solennellement : les élus locaux n'en peuvent plus et n'en veulent plus ! L'État doit cesser de les considérer comme de simples « curseurs ».

L'enjeu de cette Conférence nationale des territoires est d'abord de reconstruire la confiance entre le gouvernement, les collectivités territoriales et le Parlement. C'est l'intérêt du pays !

Au cours de la période, deux tendances lourdes se sont dessinées :

- la montée en puissance de grandes intercommunalités et de métropoles dotées de moyens importants ;
- le rôle nouveau dévolu aux régions, dotées de compétences renforcées et agissant pour plusieurs d'entre elles dans un périmètre élargi.

Cette évolution a conduit à s'interroger sur le rôle et la place des communes, notamment les communes en milieu rural, les bourgs centre, les petites villes, mais tout autant sur le rôle et la place des départements, qui constituent pourtant pour nos concitoyens des éléments forts d'identité, des repères de notre République.

Le Sénat s'était opposé au gouvernement de l'époque qui voulait, peut-être par fétichisme des chiffres, supprimer les départements puis les dévitaliser en tout ou partie.

Monsieur le Président de la République, Monsieur le Premier ministre, le Sénat continuera à s'opposer à toute approche uniquement technocratique, ignorante des réalités et des aspirations de notre pays, concernant les structures des collectivités territoriales.

Je voudrais être clair : le Sénat ne s'oppose pas par construction aux gouvernements dès lors qu'ils veulent engager des réformes relatives aux collectivités territoriales !

Mais les raisonnements par trop désincarnés et comptables ont conduit la République à négliger certaines parties du territoire national, en métropole comme dans les outremer. Leurs habitants se sentent aujourd'hui oubliés, « à côté » de la « marche en avant » des grandes métropoles. Un élu me disait récemment : « nous ne sommes que le reste, ceux qui sont en bout de table et ne récoltent que les miettes ».

Au-delà de leur territoire, ce sont aussi leurs traditions et leur identité qu'ils ne sentent plus prises en compte par les responsables politiques.

On a pu observer les conséquences de cette fracture territoriale : une France coupée en quatre au premier tour de l'élection présidentielle !

Alors aujourd'hui, notre priorité, à nous les élus de France, c'est de retisser les liens qui font une Nation. La trame doit en être solide et chaque fil compter. Ce rôle de « tisserand », il incombe au premier chef aux maires et aux élus municipaux, qui sont les visages de proximité de la République. Ils doivent être mieux pris en compte, mieux associés à la prise de décision, au niveau national comme au niveau local. Et ils doivent se sentir mieux respectés pour ce qu'ils sont : le visage de proximité de la République.

La commune est la cellule de base de notre démocratie et elle est une cellule vivante, qui sait s'adapter aux contraintes de notre temps. C'est tout le sens de la révolution silencieuse des communes nouvelles, qui réussissent parce qu'elles émanent d'un projet territorial partagé et non imposé.

Ce rôle de « tisserand », il incombe aussi au Sénat qui, grâce à l'expérience territoriale des sénateurs, doit incarner à la fois l'unité de la Nation et l'attention à chaque territoire de la République, dans sa diversité.

Je m'engage à ce que le Sénat soit le garant de l'équilibre territorial de notre pays et contribue à la restauration de la confiance entre l'Etat, les collectivités et le Parlement, et bien sûr les citoyens.

Cela devra se traduire dans la composition de notre Assemblée.

Vous avez exprimé, Monsieur le Président de la République, votre souhait de réduire d'un tiers le nombre de parlementaires siégeant dans chaque assemblée. Le Sénat s'engagera sereinement dans cette discussion, en veillant à ce que le lien entre les sénateurs, les communes et les départements ne soit pas affaibli à cette occasion.

Nous veillerons également à ce que les principes contenus dans la proposition de loi constitutionnelle tendant à assurer une représentation équilibrée des territoires, adoptée par le Sénat en février 2015, soit inscrits dans la Constitution. Elle est plus que jamais d'actualité !

C'est en effet l'essence-même du bicamérisme que d'avoir deux assemblées issues de modes de scrutin différents, permettant de combiner la démocratie du nombre et celle du territoire pour améliorer la représentation des citoyens et du pays dans sa diversité.

Ce rôle de garant de l'équilibre territorial, nous l'exercerons avec vigilance, lors de l'examen des textes législatifs mais aussi par le biais de nos pouvoirs d'évaluation et de contrôle.

Monsieur le Président de la République, vous avez souhaité que le Parlement exerce davantage ses pouvoirs d'évaluation et de contrôle : je vous confirme que le Sénat en a bien l'intention.

La mission de suivi des réformes territoriales que nous avons mise en place sera reconduite et nous contrôlerons le respect des engagements pris notamment dans le cadre de la Conférence nationale des territoires.

*

« Respect » : Oui, ce mot doit être placé au cœur de la démarche de la conférence nationale des territoires. Car sans respect des partenaires -de tous les partenaires !-, alors, il ne peut y avoir de confiance. Et encore moins de pacte dans la durée.

Le respect, il implique en particulier que l'on garantisse les principes de libre administration et d'autonomie financière des collectivités territoriales, inscrits dans la Constitution. C'est dans ce cadre que doit être abordée la question de l'évolution des effectifs de la fonction publique territoriale et de leur gestion.

Toute décision qui tendrait à remettre en cause ou à amoindrir la portée de ces principes verrait le Sénat s'y opposer.

Les finances publiques ont constitué une part importante des échanges que nous avons eus ce matin dans le cadre de l'instance de dialogue resserrée.

A chacun de mes déplacements dans les départements, les élus locaux me disent combien ils partagent la nécessité de maîtriser leurs dépenses. Et je veux souligner qu'ils le font !

Mais ils ne veulent pas être les variables d'ajustement d'un Etat qui ne se réformerait qu'en paroles. D'un Etat toujours prompt à fustiger la fiscalité locale et à y substituer des compensations qui s'amenuisent dans le temps, et cela n'a pas été à ce jour démenti, laissant aux collectivités le soin de couvrir le reste à charge pour ne pas dégrader la qualité des services publics et des services sociaux offerts à la population.

Cette problématique, nous l'aborderons directement lorsque sera examiné par le Parlement le projet d'exonération de la taxe d'habitation pour 80 % des foyers.

Pour ma part, je ne veux pas me placer cet après-midi sur un plan technique, mais sur celui des principes. Car si on peut comprendre les motivations de cette proposition en termes de pouvoir d'achat des ménages, elle soulève des questions de fond importantes auxquelles il faudra apporter des réponses concrètes.

Encore une fois, c'est l'impôt local que l'Etat pointe du doigt, renvoyant l'idée que les impôts locaux seraient par nature moins justes que les impôts nationaux, et cela au nom de la diversité de situations résultant de la liberté de taux accordée aux collectivités territoriales !

Le vrai problème de la taxe d'habitation, c'est l'obsolescence des bases locatives. Et ce n'est pas en supprimant partiellement la taxe d'habitation qu'on résout ce problème. Il pourrait même se reporter de manière amplifiée sur les taxes foncières sur les propriétés bâties.

De la même façon, la quasi-disparition de la taxe d'habitation ne résoudra pas les inégalités de richesses entre communes, bien au contraire. Et qu'en sera-t-il des dynamiques de développement de l'habitat ?

En exonérant ainsi une large part des habitants d'un élément important de la contribution publique locale, c'est aussi le lien entre le citoyen-contribuable et la collectivité dans laquelle il vit qu'on affaiblit. Et sur le plan des principes, je ne trouve pas sain qu'une grande majorité de nos concitoyens soit dispensée d'un impôt à vocation générale.

Certes, aucun de nous ne peut dire que la fiscalité locale est aujourd'hui parfaite, le partage des ressources entre différentes collectivités étant évidemment source d'incompréhensions pour le contribuable. Et sans doute avons-nous besoin « d'imaginer » ensemble une modernisation des ressources financières, notamment fiscales, des collectivités, qui permettrait à la fois de leur donner de la visibilité et de renforcer l'équité. Mais cette question de fond de la contribution aux charges publiques locales me paraît très importante.

Plus largement, Etat et collectivités partagent un constat : leurs relations financières ont besoin d'être repensées, clarifiées et rendues plus transparentes.

Cette demande est d'autant plus fortement exprimée aujourd'hui que la trajectoire de réduction des dotations versées aux collectivités a été brutale ces dernières années et que l'État a souvent eu une parole fluctuante, sur les plans budgétaire et fiscal comme sur ceux des structures et des compétences.

Je souhaite donc que le Parlement soit saisi d'un projet de loi de programmation des finances locales sur trois ans.

Pour pouvoir mener des politiques publiques ambitieuses, les élus communaux, départementaux et régionaux ont besoin d'avoir un cadre d'action clair et stable, des ressources prévisibles leur permettant de se projeter et une certaine liberté leur permettant d'innover et de s'adapter aux réalités du terrain.

C'est cette philosophie qui doit nous guider collectivement, avec un mot d'ordre, qui est le titre d'un récent rapport du Sénat : « laissons respirer les territoires » !

Le Sénat suivra donc attentivement les négociations entre les associations de collectivités et l'État, qui supposent une vraie culture de concertation, la conduite d'études d'impact préalables solides et partagées et la possibilité d'expérimentations.

Avec toujours une « ligne rouge » pour nous, je le redis : le respect de la libre administration des collectivités locales et de leur autonomie financière.

Les clarifications financières ne peuvent se concevoir sans clarification des compétences. Le Sénat est opposé à un nouveau « big-bang territorial », mais pas à des ajustements pragmatiques. Nous en avons d'ailleurs proposés, notamment en matière d'eau et d'assainissement. C'est la dernière proposition de loi adoptée par le Sénat en février et je viens de demander au Président de l'Assemblée nationale de la faire examiner par son assemblée.

Monsieur le Président de l'Assemblée nationale, je suis certain que l'Assemblée nationale aura à cœur d'améliorer encore nos propositions. C'est la vertu du bicamérisme et des navettes entre les assemblées.

Le Sénat est ainsi favorable à une décentralisation plus franche de l'État envers les régions : je pense par exemple à l'emploi. Il prône un renforcement des missions du département en matière de solidarité territoriale et un assouplissement de ses conditions d'intervention auprès du bloc communal.

Il porte également une attention particulière aux communes, dont de nombreux élus ont été déstabilisés par les refontes de carte intercommunale réalisées par voie d'autorité. La marche vers de grands regroupements intercommunaux a parfois été forcée.

Il faut donc prendre garde à la lassitude d'un certain nombre d'élus après les bouleversements qu'ils ont connus ces dernières années, et au sentiment de nombreux conseils municipaux d'être désormais « en dehors ».

Nous soutiendrons les démarches d'expérimentation qui partent des réalités du terrain car c'est ainsi que nous pourrons réformer notre pays.

C'est évidemment particulièrement vrai dans nos outremer, pour lesquels il faut, tout en rappelant l'unité de la République, envisager des différenciations territoriales, c'est-à-dire par exemple permettre des adaptations de certaines normes aux réalités propres de nos outremer, comme le prône notre délégation aux outremer. Mais la possibilité de différenciation territoriale ne se limite pas à mon sens aux outremer.

L'article 1er de la Constitution dispose que l'organisation de la République est décentralisée. Alors faisons vivre cet article et n'ayons pas peur des libertés locales : c'est grâce au dynamisme des élus et des territoires, aux projets partagés et novateurs qui naissent sur le terrain que notre pays connaît et connaîtra ses plus belles réussites !

« Laisser respirer les territoires », cela suppose d'arrêter d'écraser les élus locaux sous les contraintes normatives. Chaque gouvernement promet un moratoire qui est en fait caduc dès le lendemain de son annonce. Aujourd'hui, il faut s'attaquer au stock et simplifier les normes qui empêchent la France d'avancer.

J'ai souhaité que le Sénat fasse de la simplification des normes une priorité. Nous avons signé un accord de partenariat avec le Conseil national d'évaluation des normes qui nous permettra de mieux agir à l'avenir. Nous avons engagé des démarches de simplification après avoir lancé des consultations auprès des élus locaux : c'est ce qui a permis au Sénat d'adopter à l'unanimité une proposition de loi simplifiant les normes d'urbanisme, que je souhaite voir l'Assemblée nationale examiner rapidement.

Monsieur le Président de la République, Monsieur le Premier ministre, je vous demande solennellement de lancer une revue générale des normes. C'est une demande forte des élus locaux et j'ose le dire, de simple bon sens. Si vous vous engagez dans cette démarche, le Sénat sera aux côtés du gouvernement pour la faire aboutir.

Nous devons aussi revoir les lois SRU et ALUR qui traduisent une défiance à l'égard des élus locaux et des libertés locales en général, et dont les résultats en termes de logements construits sont loin des espérances.

*

Mesdames et Messieurs les élus et représentants d'associations d'élus, je veux vous dire que le Sénat ne dialoguera évidemment pas qu'avec le gouvernement. Il sera aussi prioritairement à l'écoute des élus du territoire car c'est le rôle des sénateurs que d'être, en quelque sorte, les médiateurs entre les collectivités et l'État.

Ce rôle fondamental des sénateurs, nous avons tenu à le renforcer. Le Bureau du Sénat a créé une « mission d'assistance juridique aux collectivités territoriales » afin qu'elles puissent disposer de conseils en cas de difficultés liées à l'application des lois.

Nous développerons les consultations en direction des élus locaux, suivant le modèle réussi mis en place par la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation en matière de simplification des normes d'urbanisme.

Ce rôle fondamental des sénateurs, je veux aussi l'affirmer en renforçant les liens institutionnels entre le Sénat et les associations représentant les collectivités territoriales.

Je souhaite en particulier qu'elles puissent dorénavant, ès qualités, devenir des partenaires privilégiés de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, aux travaux de laquelle elles pourraient assister et contribuer de manière plus institutionnalisée.

Soyez convaincu que les sénateurs entendent bien, en dépit du non-cumul des mandats, conserver toute leur expertise territoriale et la qualité de la relation qu'ils entretiennent avec les collectivités.

Parallèlement à la démarche de dialogue intervenant dans le cadre de la Conférence nationale des territoires initiée par le gouvernement, le Sénat prendra ainsi les moyens de conforter son rôle institutionnel de représentant des collectivités territoriales de la République.

*

Monsieur le Président de la République, Monsieur le Premier ministre,
Vous trouverez toujours dans le Sénat un allié exigeant pour le développement harmonieux de nos territoires dans l'intérêt de la République. Un Sénat soucieux de l'aménagement du territoire, car nous pensons que la politique d'aménagement reste pertinente et même nécessaire. Il nous faudra mettre en place les outils qui lui permettront d'atteindre ses objectifs.

Un allié exigeant qui se fera le porte-parole du triptyque : « liberté, stabilité, confiance ».

J'ai entendu ce matin les propos du Premier ministre indiquant que la confiance pouvait se construire, y compris dans des désaccords. C'est en effet possible, mais l'objet de cette conférence, c'est de construire des convergences donc des accords y compris partiels, plutôt que des désaccords. Il faut agir dans ce sens, ce sera aussi l'action du Sénat.

À ce triptyque « liberté, stabilité, confiance », je souhaite ajouter le mot « respect ».

Respect des élus dont nous devons préciser le statut et le rôle, en particulier pour les élus municipaux qui incarnent la démocratie locale mais se sentent parfois négligés.

Respect pour leur action car avant même de parler de chiffres, c'est des services rendus à nos concitoyens dont nous devons parler.

C'est donc ce mot de respect que je veux mettre en exergue de la démarche de concertation que vous lancez aujourd'hui et dont le Sénat sera un aiguillon vigilant.

Vive la République et Vive la France !