

Intervention devant l'Assemblée du Sénat

d'Edmond HERVE

20/01/2010

Madame la Présidente,  
Messieurs les Ministres,  
Mes Chers Collègues.

Nous avons déposé une motion tendant à proposer à M. le Président de la République de soumettre au référendum le projet de loi portant réforme des collectivités territoriales : M. le Président de la Commission des Lois, je souhaite demeurer dans le principal car il gouverne la forme.

Demander aux citoyens de se prononcer sur un sujet essentiel et prospectif constitue une preuve de respect, un acte de mobilisation et une marque de confiance. C'est une affirmation de foi en avenir.

Ce projet de loi portant « Réforme des Collectivités Territoriales » entre-t-il dans le champ référendaire ? Oui pour trois raisons de droit, conformément à l'article 11 de notre Constitution.

**Première raison :** le présent texte concerne « l'organisation des pouvoirs publics ». Nos Collectivités Territoriales, leurs Etablissements en sont partie prenante. Que seraient le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif, le pouvoir réglementaire, l'autorité judiciaire sans les collectivités territoriales ?

Touchant à leur existence même, à leurs compétences, à leurs rapports, à leurs relations avec l'Etat, à l'élection de leurs assemblées délibérantes, avec l'invention contradictoire et perfide du Conseiller territorial, nous sommes au cœur de cette organisation.

Les travaux qui ont précédé les débats de notre Assemblée, la discussion générale ouverte hier ont montré notre différence de conception et c'est cette différence qui légitime l'appel au peuple.

Nous estimons qu'il existe une remise en cause du processus initié en 1981.

Vous allez même jusqu'à rompre une tradition législative inaugurée par la grande charte communale de 1884 qui consistait à retenir pour chaque collectivité, une généralité de compétences, par énumération, justifiée par la notion d'intérêt local.

**Deuxième raison** : ce projet à bien trait aux services publics.

Personne ne peut contester la part que nos Collectivités Territoriales prennent dans le domaine des services publics. Ceux-ci par leur nature, leur nombre, leurs modalités, jouent un rôle déterminant.

Qu'il s'agisse des services administratifs, des services industriels ou commerciaux portés par des organismes publics ou privés.

Suivant que les collectivités seront organisées de telle ou telle manière, disposeront de tels ou tels moyens, de telles ou tels compétences, l'existence de ces services différera tout comme la consistance de ces principes que vous connaissez bien : principe de continuité, d'égalité, de neutralité, d'adaptation, de qualité, de transparence, de protection du consommateur.

Prisonnier d'une politique fiscale injuste et par voie de conséquence d'un déficit public qui bat tous les records, vous choisissez comme unique salut la diminution systématique de la dépense publique sans vous préoccuper de la suite.

Vous appliquez cet impératif aux collectivités territoriales en cherchant à en diminuer les échelons, le nombre, en divisant par deux celui des conseillers généraux et territoriaux, en enserrant les compétences de la région et du département et bien

évidemment en limitant l'autonomie financière des collectivités par la suppression de la Taxe Professionnelle.

Le résultat ne se fera pas atteindre : les services à la population en feront les frais, la contribution fiscale et financière des ménages augmentera.

Phénomène rendu encore plus injuste par une fiscalité locale qui ne tient pas compte du revenu des personnes.

**Troisième raison** : ce projet de texte concerne bien la politique économique, sociale et environnementale de la Nation.

Personne ici ne peut nier le rôle de nos Collectivités Territoriales dans ces différents domaines.

D'ailleurs, il n'y a aucune politique nationale, y compris les plus régaliennes, qui ne fassent pas appel aux collectivités territoriales, je pense à la Défense, à la Sécurité et aux Relations internationales.

**La Politique économique** : nous le savons tous, les ¾ de nos investissements publics civils sont réalisés par les Collectivités Territoriales. Qu'aurait été le Plan de Relance sans leur implication ? Que serait l'insertion, la formation, le bâtiment, le logement sans les collectivités ?

Que serait l'industrie du transport, des travaux publics, de l'environnement, de la maîtrise de l'énergie, des communications sans les collectivités territoriales ?

**La politique sociale** : nos départements en sont les chefs de file mais, je n'oublie pas nos Centres communs d'action sociale. Le R.S.A. n'aurait pas existé sans le RMI et le RMI a été imaginé bien avant sa consécration législative dans nos Villes : je pense tout spécialement à Rennes et à Besançon.

**La politique environnementale** : nos collectivités territoriales interviennent dans les domaines de l'aménagement, de l'eau, de l'assainissement, du foncier, du traitement des ordures ménagères, de l'architecture, de la prévention des risques... Ce sont elles

qui sont aux premières loges pour mettre en place les Grenelles de l'environnement et les attentes de Copenhague.

Nous avons connu au cours de ces trente dernières années, du fait de la décentralisation des avancées importantes. Regrettons qu'un bilan n'ait pas été fait ! Nous voulons poursuivre cette dynamique, au nom même des principes constitutionnels que nous nous sommes donnés.

Si nous vous proposons ce recours référendaire, c'est parce que nous voulons que ces principes constitutionnels soient respectés et qu'ils ne soient pas remis en cause.

Que sont-ils !

- Le principe de décentralisation : il figure dans l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution. Qu'est la décentralisation sinon, dans le cadre de l'Etat, garant du Pacte républicain, la recherche de la meilleure utilisation des ressources et des compétences pour répondre au mieux aux attentes, la voie incontournable de la modernisation de nos structures et procédures. Un approfondissement de la démocratie, une avancée de la démocratisation et une extension de la responsabilité.
- Le principe de parité. Souvenez-vous : la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives.
- Le principe de libre administration.
- Le principe de non tutelle d'une collectivité sur une autre. Que vaudront ces deux principes lorsque vous aurez arrêté pour le Département et la Région des blocs de compétences exclusifs interdisant ou limitant tout rapport contractuel !
- Ne l'oubliez pas toute politique publique est nécessairement transversale. Nous sommes au temps de la décentralisation projet et non plus au temps de la décentralisation simple transfert de décision.
- Croyez-vous que la Région seule puisse s'acquitter d'une politique touristique, d'une politique de transport ?

- Le principe de subsidiarité.
- Le principe d'autonomie financière.

Nous sommes attachés à ces principes fondamentaux qui fondent l'intelligence de nos territoires. Des questions d'orientation méritent d'être proposées à nos compatriotes. Ils ne se désintéressent pas de leurs institutions territoriales.

Dans un récent sondage publié dans le Figaro du 13 janvier 2010, ils jugeaient la Commune très efficace ou assez efficace à 76 %, le Conseil général à 70 %, le Conseil Régional à 61 %. Tout comme vous, je regrette la perception de l'Etat et de l'Europe qui ne donne satisfaction qu'à (35 %) et à (31 %) des sondés.

En soutenant la démarche que nous vous proposons, nous donnons toute sa dimension à un grand débat intéressant notre futur. Un grand débat pour récuser des sentences erronées à l'emporte pièce :

- Nos régions ne seraient pas à la hauteur de l'enjeu européen : vous savez bien que démographiquement elles n'ont rien à envier à leurs homologues des pays voisins. Elles sont parfois plus peuplées que certains d'entre eux. Simplement elles n'en ont ni les compétences ni la réalité budgétaire.

L'Histoire l'explique : nous ne sommes pas un Pays Fédéral, nous sommes un Pays d'Etat.

Politiquement il ne tient qu'à nous de les faire grandir.

- Nous aurions trop de communes : là encore donnée de l'Histoire et nous l'oublions trop souvent, donnée de la géographie. En effet, nous avons, à la différence de l'Espagne par exemple, un territoire largement occupé avec une densité d'habitants au Km<sup>2</sup> très faible. C'est pour cela qu'il faut continuer de nous investir dans la coopération intercommunale : rendons hommage aux Elus qui s'y sont investis. Ils n'ont pas fait preuve de conservatisme, d'archaïsme. Ils participent -avec la régionalisation- à un mouvement d'adaptation, d'anticipation sans précédent. Vous tenez à distance les corps intermédiaires en général et les élus en particulier. La réforme de l'hôpital

avec la disparition du conseil d'administration en constitue une nouvelle preuve.

Spécificité encore : la France ne compte que quatre villes millionnaires (Paris, Lyon, Marseille, Lille).

- Notre système institutionnel serait illisible. A nous, aussi, de faire de la pédagogie et bien sûr de simplifier. Mais croyez-vous, par exemple, que notre système de financement, d'organisation de la sécurité sociale soit plus lisible ? Croyez-vous que le projet d'article 2 de la Loi de Finances pour 2010 soit plus lisible avec ses 136 pages ?

Croyez-vous que la succession des textes qui nous sont proposés soit plus lisibles, textes que nous découvrons ou que nous allons découvrir au fur et à mesure de leurs arrivées ?

- « Des élus mauvais gestionnaires, clientélistes » : ces accusations figurent en toute lettre dans le discours de Toulon et de Saint-Dizier. Soyez heureux que nous n'ayons pas polémique à partir du Rapport de la Cour des comptes commandé par la Commission des Finances du Sénat et intéressant les crédits de la Présidence française de l'Union européenne marquée, je cite par « un sommet hors norme »<sup>(1)</sup>.

Que ne dit-on pas sur le montant de nos prélèvements obligatoires !

Rappelons un simple constat : il n'y a aucune corrélation entre ce montant et le niveau de l'emploi ou celui du chômage, que ce soit en France ou ailleurs.

Devant vous, lors du dernier débat budgétaire, voici ce que je disais le 20 novembre dernier :

« pour débattre sérieusement de cette question, il faut prendre le temps d'étudier la structure de ces prélèvements, leurs évolutions, leurs contextes, leurs finalités.

---

<sup>(1)</sup> C'est du dîner offert 5 362 euros par invité. Cf rapport p. 42

Dans un dernier rapport, le conseil des prélèvements obligatoire rappelle très justement que nous avons des arguments à faire valoir, arguments que vous (la majorité en général) avez toujours tendance à occulter. Ils se nomment attractivité de nos infrastructures, qualité de notre main-d'œuvre et de ses coûts de production, qualification de notre encadrement, qualité des télécommunications, prix de l'immobilier, du loyer des bureaux, coûts de la livraison et de l'énergie».

- Un grand débat pour poser des vraies questions.

Concernant la coopération intercommunale : c'est une absolue nécessité et la carte de cette coopération doit effectivement être terminée. Outre cela, il faut effectivement revoir, lorsque cela est nécessaire, les périmètres de nos Etablissements, promouvoir la mutualisation et au moment où l'Administration préfectorale supprime 1 00 000 postes en 3 ans, voir comment, avec le Département, notamment, la solidarité territoriale peut s'exercer en matière de conseil et d'expertise. Je pense tout spécialement à la sécurité, juridique des actes des petites communes et de leurs communautés, aux politiques environnementales qu'elles ont à mener, à leur choix fiscaux et financiers, à la gestion de leur personnel...

Hier, j'ai beaucoup entendu d'arithmétique, de répartition de sièges : je ne sous-estime pas cette question mais elle est seconde. Ce qui compte c'est le projet communautaire que l'on doit élaborer.

Concernant les Métropoles : ce n'est pas une idée neuve. Elle figurait dans la constitution de 1946. Il n'y a pas de région sans Métropole forte et il n'y a pas de Métropole forte sans territoires actifs. Je partage l'idée qu'en a Pierre MAUROY et auquel je veux rendre hommage pour l'œuvre qu'il a accomplie.

La Métropole telle qu'on doit l'entendre se définit par des critères tout à la fois quantitatifs et qualitatifs. Les deux, d'ailleurs, ne s'opposent pas : lorsque nous parlons de 25 % de logements sociaux nous sommes à la fois dans le quantitatif et le qualitatif.

Une métropole se définit, certes, par sa population, mais aussi, par sa capacité à accueillir, par la part du tertiaire supérieur dans son économie, par la place de la Formation, de la Recherche, par ses fonctions technopolitaines, par les réseaux quelle crée et anime, par les services qu'elle met en place, par la cohérence de son gouvernement grâce aux outils de prospective, de planification, de programmation, de consultation, de concertation qu'elles se donnent. Au nom de la démocratie permettez-moi de vous dire qu'il ne peut y avoir de Métropole sans l'existence d'un réel Comité Economique, Social Culturel et Environnemental correspondant à son territoire, mieux à son bassin.

Il ne peut y avoir « Métropole » sans conseils de quartier.

A titre personnel, je suis très réservé sur l'intégration fiscale proposée par la Commission des Finances : ce faisant vous faites disparaître la Communes constitutives.

J'ai été surpris par le sort que certains réservent au Pays : laisser ceux qui veulent vivre, tout en veillant, je suis d'accord à ne pas multiplier les services. Le Pays, lorsqu'il fonctionne bien correspond à un bassin de vie, il permet la rencontre de plusieurs EPCI et peut utilement préparer leur rapprochement. Quant au Département, il a deux fonctions essentielles : la solidarité sociale et la solidarité territoriale. Le grand défi qui est devant nous c'est celui du financement de la solidarité sociale. C'est à ce sujet que nous voyons les limites de l'autonomie fiscale et l'absolue nécessité d'une péréquation nationale.

Sujet que nous retrouvons au sujet de la région, collectivité de stratégie et de prospective.

Une remarque : si le couple région-département existe, la région n'en tisse pas moins de fortes relations avec les Villes et leurs Etablissements.

- Grand débat que les travaux de la Commission BELOT ne manqueraient pas d'éclairer. Je veux rendre hommage à son Président pour l'esprit qu'il y a mis et à notre collègue Yves KRATTINGER et Jacqueline GOURAUD pour la fidélité et l'exhaustivité de leur rapport.

\*

\* \*

Montrons à nos compatriotes le vrai sens de la politique. La décentralisation a été une belle réussite, à nous d'en faire un grand projet porté par la Nation !