

Mercredi 20 novembre 2019

Quelle organisation territoriale pour le prochain mandat ?

Intervention de Gérard Larcher, président du Sénat

Monsieur le président de l'Assemblée nationale, cher Richard FERRAND,

Monsieur le président de l'Association des maires de France et présidents d'intercommunalité, cher François BAROIN,

Messieurs les présidents de l'Assemblée des départements de France et de Régions de France, cher Dominique BUSSEREAU et cher Renaud MUSELIER,

Monsieur le secrétaire général de l'Association des maires de France, cher Philippe LAURENT,

Monsieur le président de la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de l'Assemblée nationale, Jean-René CAZENEUVE,

Cher Jean-Marie BOCKEL, qui préside la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat, accompagné de nos deux rapporteurs de la loi « Engagement et proximité », Mathieu DARNAUD et Françoise GATEL,

Je voudrais saluer les présidents de commissions, mes collègues députés et sénateurs, et tous les collègues élus, maires, présidents de conseils départementaux et régionaux, chers collègues présidents d'intercommunalité,

Je suis heureux d'intervenir ce matin en ouverture dans le cadre de votre

congrès. Cette 102^{ème} édition est un peu particulière puisque, cela a été dit depuis hier, elle marque le terme prochain du mandat débuté en 2014. Son intitulé, « Les maires au cœur de la République », sonne comme une évidence mais c'est une évidence qu'il a fallu fortement rappeler.

Nombre d'entre vous, je l'espère, plus de la moitié assurément, peut-être trois sur quatre à en croire l'enquête du CEVIPOF de la semaine dernière, se représenteront en mars prochain au suffrage de leurs concitoyens. Pour tous, le sentiment dominant est que ce furent six années complexes, sans doute les plus difficiles depuis longtemps pour les élus de la République, au premier rang desquels les maires et les présidents d'intercommunalité.

En six années, le paysage institutionnel a été bousculé. La loi sur la nouvelle organisation territoriale de la République et la baisse des dotations ont modifié profondément les marges d'action des collectivités territoriales. La fonction de maire devenu plus difficile, dangereuse parfois. Nous avons dans nos mémoires, et nous l'évoquerons demain, Jean Mathieu MICHEL, mais par exemple, lundi, dans le Puy-de-Dôme, le maire de Lussat a été agressé par un chauffard, agressé physiquement alors qu'il tentait de faire ralentir ce chauffard dans la

traversée de son village à l'heure de la rentrée des écoles.

En six ans, beaucoup de choses ont changé. La France a dû faire face à des attaques terroristes sans précédent. Elle a appréhendé l'urgence de la transition écologique, avec ses événements climatiques qui placent l'élu local, souvent, en première ligne. Dans le même temps, la fracture territoriale et sociale s'est révélée au grand jour avec la crise sociétale de l'automne 2018 qui s'est traduite symboliquement par la crise des ronds-points.

Cette crise, je ne la crois pas réglée. Elle est à la fois l'expression d'une colère et d'un malaise. Colère et malaise qui couvaient depuis longtemps et dont les signaux, peut-être, ne nous ont pas alertés suffisamment : une abstention croissante, un vote qui s'est porté sur des candidats et des partis exclusivement protestataires, voire se revendiquant hors système, l'expression de replis de plus en plus marqués, qu'ils soient régionalistes ou communautaristes. Tout concourait à ce qu'une large part de nos concitoyens éprouve le sentiment d'une dépossession démocratique qui se traduit par une contestation de la démocratie représentative, à laquelle d'ailleurs seul le maire échappe désormais.

Pour le politologue Pascal PERRINEAU, le maire est la dernière figure politique qui apparaît comme une figure de protection. Je crois que c'est un point tout à fait essentiel, ce besoin de protection comme de proximité. C'est à vous et à vous seuls, mes chers collègues, maires et élus municipaux, que les Français accordent leur confiance, une confiance plus forte que jamais. Ils saluent votre légitimité démocratique.

Les maires, et c'est François BAROIN qui l'a écrit dans *Une histoire sentimentale*, ont démontré durant la crise de l'automne 2018 qu'ils portent la République au jour le jour. La place des maires a pu être un temps contestée mais malgré de belles déclarations d'intention, il apparaît encore que pour certains beaux esprits la solution reste de toujours recentraliser, d'amoinrir les prérogatives des communes, voire de supprimer insidieusement un échelon administratif considéré par eux comme désuet. À force de raisonner efficacité, productivité, on a oublié ce qu'est la République dans sa chair et l'identification des citoyens avec leur commune. « Je suis de Rambouillet et de France », c'est le double message très personnel que je perçois dans ma propre cité.

Ces six années furent denses, je le disais, difficiles. Sitôt élus, vous avez été confrontés à une situation budgétaire inédite : les dotations, appelées à diminuer mécaniquement sur trois années, je vous le rappelle. Comment expliquer à vos concitoyens, qui vous avaient choisis pour mettre en œuvre un programme municipal, qu'au fond, votre budget se trouvait indexé à la baisse par votre dotation de fonctionnement ? Ou que la compétence allait désormais être exercée à l'échelon intercommunal dans des conditions qui n'avaient pas été réellement anticipées ?

Vous avez dû en effet composer avec la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, qui a profondément modifié, pour certaines d'entre elles, les équilibres territoriaux et avec la loi sur la nouvelle organisation territoriale de la République du 7 août 2015, qui a relevé le seuil démographique des intercommunalités, loi sur la nouvelle organisation territoriale de la République dont l'adoption, je vous le

rappelle, fut une forme de cessez-le-feu au terme d'une succession de scénarios contradictoires qui nous furent présentés à partir de 2012. Dans la seule année 2014, le département fut adulé, a disparu et réapparu et si nous avons, je le dis très clairement, adopté la voie du cessez-le-feu, c'était pour préserver le fait que le lieu du suffrage universel direct, du bloc communal, c'était la commune et elle seule, garante de la démocratie.

13 grandes régions, des intercommunalités parfois XXL. Certaines fonctionnent, mais la taille de mes chemises, qui me va bien, ne va pas toujours à l'organisation intercommunale. Ces textes ont indéniablement contribué, parfois, à déséquilibrer notre modèle d'organisation territoriale. Si le Président de la République a semblé partager ce constat, je me souviens très bien de nos échanges au début de son mandat. Nous avons au cours de l'année 2018 constaté que le dialogue qu'il avait souhaité, je pense, sincèrement, engager avec les associations d'élus avait été clos prématurément en juillet 2018 sur le constat d'une écoute insuffisante.

Le Grand débat a incontestablement marqué une reprise de ce dialogue entre le Président de la République et les maires de France, et je m'en réjouis. Encore faut-il, maintenant, traduire dans les faits et par des actes cette prise de conscience réaffirmée avec force hier.

L'examen du projet de loi « Engagement et proximité » par la commission des Lois de l'Assemblée nationale, n'était pas, à la fin de la semaine dernière, manifestement en adéquation avec la volonté affichée par le Président de la République hier, à cet endroit même, dans son discours.

Si l'essentiel des mesures du projet de loi initial du gouvernement s'inspirait de propositions d'élus et d'une proposition de loi sénatoriale adoptée en juin 2018, le texte a été enrichi lors de l'examen par notre Assemblée.

Les apports du Sénat, sur la proposition de nos deux rapporteurs, Françoise GATEL et Mathieu DARNAUD, entendent donner plus de souplesse au fonctionnement des intercommunalités. Il s'agit notamment d'autoriser un transfert à la carte des compétences facultatives, une première étape vers une différenciation que chacun d'ailleurs appelle de ses vœux, nous l'avons entendu hier après-midi. C'est l'un des trois D d'un projet de loi à venir.

De la même façon, pour les compétences eau et assainissement, si certaines intercommunalités n'ont pas aujourd'hui statué sur leur transfert à l'EPCI, c'est que les élus de ces territoires se heurtent à des difficultés pratiques. C'est souvent une réalité géographique, la cartographie des intercommunalité n'épouse pas toujours celle des bassins versants. Eh oui, c'est cela, la réalité du territoire.

Le Sénat a proposé de supprimer le caractère obligatoire de ce transfert. Cette disposition n'implique aucun retour en arrière pour les EPCI ayant adopté la compétence, elle laisse le choix à une libre organisation pour ceux qui font le diagnostic d'une réalité locale différente.

Il va bien falloir à un moment, et je le dis devant le président FERRAND et devant le président de la Délégation aux collectivités territoriales de l'Assemblée nationale, que l'on arrête ce jeu d'aller et retour entre les deux assemblées et que l'on écoute tout simplement les réalités que les maires, les présidents d'intercommunalité et les présidents de

syndicats nous transmettent très concrètement.

Mais, et je le dis devant vous, je leur fais confiance, pour la qualité du dialogue que nous entretenons, Richard FERRAND et moi-même. Il faut en effet aussi dire les choses telles qu'elles sont, nous ne sommes pas là deux assemblées pour nous opposer, mais deux assemblées avec des sensibilités différentes pour essayer de construire ensemble le meilleur pour notre pays et nos collectivités territoriales.

C'est donc à la fois, mes chers collègues, plus de souplesse et plus d'initiative données dès maintenant aux territoires pour s'organiser. Nous faisons le pari de cette intelligence collective des élus au sein de leurs intercommunalités... cela me rappelle le titre d'un rapport ! Le Premier ministre nous confirmera, je l'espère, que le gouvernement a entendu cette position de bon sens et que nous pourrons avancer positivement dans les jours qui viennent. C'est vraiment mon souhait, dans l'intérêt de nos collectivités territoriales.

Oui, c'est une question de bon sens. Sans même évoquer la question des disparités géographiques, pourquoi imposer que des communautés d'agglomération dont la taille varie de 30 000 habitants à plus de 350 000 habitants exercent exactement et de la même manière les mêmes compétences ?

Je crois que le bon sens apporte la réponse tout de suite et, je le redis une fois encore, il ne s'agit pas d'opposer intercommunalité et commune. J'ai été, en ce qui me concerne, vous verrez donc que j'ai de l'ancienneté, favorable à la loi Chevènement – j'étais dans l'opposition à l'époque – qui a permis l'émergence et

la consolidation de la coopération intercommunale.

Je rappelle le débat, à l'époque. La condition était qu'elle ne prive pas les maires de leurs compétences mais permette, par la mutualisation et la coopération, de mieux les exercer. C'est le fond de l'esprit de la loi Chevènement.

Cet équilibre délicat à obtenir ne peut fonctionner selon un modèle décrété d'en haut. Chaque structure intercommunale doit pouvoir construire son organisation, dans le respect, bien sûr, des lois de la République, dans le respect du principe de subsidiarité, et nous allons y travailler, cher Jean-Marie BOCKEL, dans une logique qui est celle du sur-mesure.

C'est Mirabeau qui disait « c'est à l'administration de se rapprocher des hommes et des choses ». Donnons aux territoires les moyens de se doter d'une organisation propre à chacun, intégrant leurs spécificités, plutôt que de laisser s'instaurer ce que le professeur Vincent ABELLE et Nicolas CADART ont baptisé « le droit des exceptions », qui est devenu une spécialité mais qui en fait remet en cause la République. Laisser croire au mythe d'un territoire uniformément organisé, c'est accepter en fait l'inégalité insidieuse qui règne aujourd'hui entre les territoires et que je mesure à chacun de mes déplacements.

La liberté d'organiser et de créer suppose également, chers collègues, de disposer de ressources financières propres. De ce point de vue, je ne peux pas constater qu'aujourd'hui l'évolution soit encore positive. Le principe de la suppression de la taxe d'habitation a été validé par le vote des Français lors de l'élection du Président de la République, j'en prends acte. La loi de finances nous promet une compensation à l'euro près,

j'en donne acte, même si nous savons que nous devons demeurer vigilants.

Je ne reviendrai pas sur les débats d'hier après-midi, ce qui me permet de saluer le premier vice-président délégué de l'Association des maires de France, mais par-dessus tout je continue de m'interroger, et je sais que beaucoup partagent cette préoccupation, sur la perte du lien fiscal entre une commune et une partie de ses habitants. Quel sens prendra la démocratie locale dans les communes – et j'en ai dans mon département des Yvelines – où 80 % des habitants, locataires et donc, pour nombre d'entre eux, électeurs, ne seront plus des contribuables ? Rompre totalement le lien fiscal, c'est s'exposer à transformer le citoyen en un simple résident, consommateur de services publics. Et cela m'inquiète, au-delà de la sphère communale, tout simplement pour la citoyenneté.

72 % des maires, je reviens à l'étude du CEVIPOF, ont le sentiment que l'État voudrait reprendre la main sur l'action, notamment, des communes. La sévérité de ce jugement me conforte dans l'idée que parfois, on regarde avec les mêmes yeux déconcentration et décentralisation. Les deux sont nécessaires et, je le dis, la déconcentration de l'État est quelque chose d'essentiel, notamment au niveau départemental, mais cela n'a pas commencé.

Depuis plus de 10 ans, nous avons reconcentré l'État au niveau régional, et parfois au niveau d'agences, si bien que même les préfets de région sont dans l'obligation d'attendre les autorisations « innominées » d'agences « innominées » et inconnues. Je l'ai vécu en Bretagne sur la question du logement alors que nous avons sans doute l'un des

meilleurs contrats entre l'État et la région.

Alors, mes chers collègues, ces mêmes yeux, qui parfois regardent déconcentration et décentralisation avec un strabisme convergent, tendent à considérer la collectivité territoriale à l'identique d'un opérateur de l'État, à faire des maires, selon la formule de Philippe LAURENT, « les sous-traitants de l'appareil d'État ». Hier après-midi, je l'ai entendu au chapitre de la transition écologique, je cite : « il appartient à l'État de dresser un cadre. C'est au maire d'agir ensuite ».

Mais, je le rappelle, le conseil municipal n'est pas un opérateur d'État depuis la loi de 1884 ! La commune n'est pas une maison France services, qui met en œuvre les actions décidées par l'État. La mairie est la première maison du service public, il faut le rappeler. Pour cela, elle doit conserver les moyens d'accueillir, parce qu'elle met en œuvre, à partir de ressources qui devraient être décidées plus librement par elle, ses propres politiques en réponse aux besoins de ses concitoyens. Une action imaginée et décidée, construite au plan local, créera toujours plus de consensus qu'une décision imposée d'en haut.

Revenons à la transition écologique, et l'adhésion de nos concitoyens est essentielle si nous voulons la réussir. Aujourd'hui, le sujet suscite parfois l'incompréhension. C'est au niveau local que les initiatives les plus pertinentes et les plus consensuelles doivent se prendre et je vous invite ensemble à partir avec ce que le président de l'Association des maires du Nord nous disait il y a quelques mois, qui est une formule limpide : « l'écologie punitive venue d'en haut divise, l'écologie locale rassemble ».

C'est, me semble-t-il, autour de cela que nous pourrons construire la réalité de la transition écologique. C'est pourquoi je considère nécessaire de renforcer les libertés d'agir au plan local, de permettre aux collectivités d'expérimenter et d'innover dans leurs actions et leurs modes d'organisation. C'est à cette condition que les collectivités pourront répondre efficacement aux besoins de leurs concitoyens.

La pleine application du principe de subsidiarité exige d'assouplir la répartition des compétences exercées aujourd'hui par les différents niveaux de collectivités territoriales et ce, y compris entre communes et EPCI où délégation de certaines compétences, transfert à la carte pour d'autres doivent permettre d'adapter l'organisation de nos intercommunalités à la réalité du territoire.

Monsieur le président de l'Association des maires de France et présidents d'intercommunalité, Monsieur le président de Régions de France, Monsieur le président de l'Assemblée des départements de France, et vous tous qui présidez des associations plus « spécialisées », il convient donc maintenant d'ouvrir une nouvelle génération de la décentralisation, une nouvelle étape qui soit fondée sur le renforcement des libertés locales, une nouvelle étape qui redonne aux élus des marges d'action pour innover et s'organiser librement.

La nouvelle génération de la décentralisation doit permettre à chacun des élus des communes, départements et régions de retrouver la confiance, car c'est d'abord de confiance que notre pays a besoin.

Cette vision, nous la partageons avec l'Association des maires de France, l'Assemblée des départements de France et Régions de France rassemblées au

sein de Territoires Unis. Je ne l'oublie pas, c'était le sens de l'appel de Marseille de septembre 2018. C'est la raison pour laquelle je vous invite très clairement, cher François BAROIN, à ce que nous nous retrouvions dans les semaines à venir, avec le président BUSSEREAU, avec Renaud MUSELIER, à la suite du travail qui a été fait par Hervé MORIN pour mettre en place une méthode fondée sur une nouvelle conception de la subsidiarité ascendante, que vous portez au travers de Territoires Unis, avec des propositions concrètes.

Écrivons ensemble la trame de cette nouvelle génération de la décentralisation, où décentralisation, responsabilité, moyens financiers et dynamique de ces moyens financiers – ce que j'ai entendu hier après-midi – seront déclinés ensemble, c'est ce que je vous propose pour les semaines à venir.

La commune, bien plus qu'une division administrative, est la cellule de base de notre organisation territoriale. Il revient à vous, cher président de l'AMF, et je vous cite, parlant de la commune : « chacune est un clocher, un drapeau, une âme. On ne réforme pas une âme ».

Voilà ce que vous écrivez mais l'un de vos prédécesseurs, qui ne fut pas président des maires, Ernest RENAN, écrivait en 1882 « une nation est une âme, un principe spirituel », et il poursuivait en détaillant ce principe dans une formulation qui me semble brûlante d'actualité : « le désir de vivre ensemble, la volonté de continuer à faire valoir l'héritage qu'on a reçu, ce sont sans doute les maires qui exercent le mieux ce devoir de transmission des valeurs reçues en héritage ».

Et au fond, notre héritage, plutôt qu'un long discours, c'est l'article premier de

notre constitution : « La République est une république indivisible, laïque, démocratique et sociale ». Tout est dans cet article premier et je ne vous ferai pas de plus long discours sur chacun de ces principes auxquels nous tenons par-dessus tout.

La France se divise, se morcelle. Je reprends la formule de Jérôme FOURQUET, « elle se vit chaque jour un peu plus comme un archipel de communautés et non pas comme une communauté nationale au singulier ». Méfions-nous des pluriels, conjugurons-nous, les uns les autres, au singulier. Elle ne pourra restaurer son unité qu'en partant de la base, de la collectivité locale, figure de protection et d'unité.

Les maires et les élus municipaux sont capables de retisser 35 000 fois les liens défaits et ainsi, commune par commune, de refaire société à l'échelle du pays. Notre organisation territoriale est unique en Europe. On nous dit que c'est une singularité dépassée, moi je vous dis : soyez-en fiers, affirmons-la comme une marque de notre identité plutôt que de vouloir à toute force la dévitaliser,

faisons-la évoluer, adaptons-la mais marquons cette identité. Elle est le témoignage de la diversité du pays, qui s'est construit dans un rapport au temps et à l'espace qui est particulier à l'histoire de la France.

La commune n'est pas le monde d'hier, le maire est aujourd'hui plus que jamais un acteur essentiel de la République, nous l'avons tous ressenti au plus fort de la crise de l'automne dernier et le Président de la République l'a rappelé hier : lorsque le temps du dialogue est venu, c'est d'abord autour de la mairie, autour des maires que les citoyens se sont rassemblés et se sont mis à échanger.

La commune, c'est bien la fabrique des citoyens et de la France de demain. La formule qui suit vient d'un sous-préfet qui n'était pas tout à fait né dans les Yvelines et qui s'appelle Abdel Kader GUERZA. Je lui avais demandé « comment définissez-vous la commune ? » Il m'avait répondu : « c'est la petite République dans la grande ».

Alors, vive la commune, vive la République et vive la France !