

PRONONCE

Intervention de M. Gérard LARCHER, président du Sénat

**Congrès annuel de l'Association des Maires de Tarn-et-Garonne,
à La Salvetat Belmontet**

samedi 19 octobre 2019

Monsieur le Préfet,

Monsieur le Président de l'Association des maires, cher Francis Labruyère,

Monsieur le Maire de La Salvetat Belmontet, cher Bernard Pezous,

Monsieur le Président du Conseil départemental du Tarn-et-Garonne,
cher Christian Astruc,

Mes chères collègues députées, Sylvia Pinel et Valérie Rabaud,

Mes chers collègues sénateurs, François Bonhomme et Yvon Collin,

Mesdames et Messieurs les conseillers régionaux et départementaux,

Mesdames et Messieurs les maires,

Mes chers collègues élus,

Mesdames et Messieurs,

Je tiens tout d'abord à remercier chaleureusement Monsieur le Maire de La Salvetat Belmontet, Bernard Pezous, de nous accueillir ce matin dans sa commune, au cœur du Quercy vert, à l'occasion de votre congrès des maires du département. Je veux remercier également Monsieur le Président de l'Association des Maires du Tarn-et-Garonne, maire de la commune de Villemade, cher Francis Labruyère, pour son message de bienvenue.

Je salue chaleureusement mes collègues sénateurs, Yvon Collin, membre, notamment, de la commission supérieure du numérique et des postes, et François Bonhomme, Secrétaire de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation et, à ce titre, très actif durant l'examen du projet de loi Engagement et proximité, qui vient de s'achever.

Je salue également les députées, Sylvia Pinel, Valérie Rabault, dont je rappellerai, puisque nous débattions hier de la place des femmes dans la vie publique, que vous avez été la première femme Rapporteuse générale du Budget (c'était à l'Assemblée nationale, Nicole Bricq avait occupé cette fonction un peu avant, mais au Sénat)

Ma venue aujourd'hui dans votre département (à votre invitation, chère Brigitte Barèges, cher François Bonhomme) constitue mon 71^e déplacement territorial, en vingt-deux mois. Chacune de ces visites, au contact des élus de nos territoires, m'a permis d'appréhender très concrètement la **formidable diversité de notre pays**, diversité qui est notre génie, notre bien commun, et qui donne au final tout son sens à l'unité nationale.

Ces visites m'ont aussi permis de me renforcer dans ma conviction : c'est **des territoires** que viendront **les solutions et les innovations** à même de **résoudre la crise profonde** que traverse notre pays, dont les racines remontent à vrai dire bien au-delà de deux ans, et dont nous ne sommes pas encore sortis.

La « révolte des ronds-points » est née d'une incompréhension grandissante entre nombre de nos concitoyens et l'État, d'une défiance envers les élites et les autorités publiques, qui sont sans doute le reflet d'un pouvoir trop éloigné des réalités de terrain, d'un pouvoir qui n'a pas su écouter suffisamment les corps intermédiaires.

Le redressement et le retour de la confiance ne peuvent venir que des territoires. C'est pourquoi j'appelle à une **nouvelle génération de la décentralisation**, qui soit fondée sur plus de libertés locales : l'État doit renoncer à la tentation de la recentralisation et redonner enfin aux élus des territoires, et en premier lieu aux maires, les marges d'initiative qu'ils attendent.

Il nous faut renoncer à la verticalité pour construire **un cadre d'action nouveau, qui donne aux collectivités territoriales la liberté d'expérimenter, de créer, d'adapter.**

Car si la « révolte des ronds-points » a souligné l'inquiétant éloignement du pouvoir vis-à-vis des réalités locales, elle a démontré en contrepoint un **besoin de proximité** dans le rapport aux décideurs publics, **les maires étant plébiscités.**

Pour le citoyen, **l'interlocuteur premier c'est le maire**. La **Maison des services publics, c'est en premier lieu la mairie**. Mais l'État ne peut se désengager des territoires. La création d'une Maison France Service dans chaque canton, proposée par le Gouvernement pour garantir la présence des services publics de l'État et de la protection sociale, peut être une réponse concrète à ce besoin ; encore faut-il en connaître précisément les modalités. La mise en place de ce réseau doit impérativement conduire, **partout et pour tous**, à une plus grande accessibilité des services publics, une plus grande simplicité des démarches administratives et une qualité de service renforcée.

Et ce d'autant plus que la **réorganisation du réseau du Trésor public** pourrait se solder par la fermeture de nombreuses trésoreries. Je sais que la nouvelle carte a suscité l'inquiétude dans votre département – ce n'est pas le seul –, car ne demeurerait que trois trésoreries de plein exercice. Il ne s'agit pas de s'opposer à une évolution naturelle car le Trésor public gagnera en efficacité et en proximité en poursuivant la dématérialisation de ses procédures. Mais attention à ce que l'augmentation des « points de contact », censés suppléer la fermeture des trésoreries, ne s'accompagne d'une perte de substance dans les

services proposés aux usagers, particuliers mais aussi entreprises et collectivités locales. Le ministre de l'Action et des comptes publics, que j'ai saisi début juillet, s'est engagé à ne fermer en 2020 aucune trésorerie sans l'accord des élus concernés et à prolonger la concertation de plusieurs mois. C'était une nécessité, mais il conviendra de demeurer vigilant.

En fait, la « méthode verticale », « je décide d'en haut », qui reconnaissons-le, ne date pas du printemps 2017, ne fonctionne plus. Il est désormais nécessaire d'inverser cette verticalité et entrer dans une nouvelle logique qui puise dans la force des territoires, redonner au local la liberté de concevoir, d'adapter et d'entreprendre. En un mot, faire vivre pleinement la **République décentralisée** dont le principe est inscrit à l'article 1^{er} de notre Constitution.

➤ **Une nouvelle génération de la décentralisation, c'est plus de libertés et plus de responsabilités locales.**

L'uniformité généralisée, c'est la négation des réalités de notre pays ! Vous l'avez souligné, Monsieur le Maire, cher Bernard Pezous, dans une interview accordée à la presse quotidienne régionale, l'État impose à nos communes « *trop de réformes qui ne sont pas adaptées à la diversité des territoires et surtout à notre caractère rural* ». Vous avez raison, cela ne date pas de 2017, et cette uniformité se nourrit de **l'absence de confiance de l'État envers les collectivités territoriales.**

Il est par conséquent temps :

- **de faire confiance aux élus**, c'est-à-dire reconnaître qu'ils peuvent contribuer à résoudre les difficultés auxquelles notre pays est confronté ;
- **et de leur confier plus de libertés** à s'organiser, à agir, à prendre des compétences, pour mieux tenir compte de la diversité de nos territoires.

Surtout, ne rien imposer, ouvrir des possibilités simplement à ceux qui souhaitent s'en saisir, permettre de répondre de manière différente à des situations différentes, consentir à des modes d'organisation divers, plus adaptés donc plus efficaces, **voilà les clés d'une décentralisation réussie.**

Faire confiance aux territoires, c'est parier sur **l'intelligence collective** dont savent faire preuve élus locaux, acteurs de l'économie, industriels, agriculteurs... Sans méconnaître les difficultés que rencontre le monde agricole d'une manière générale, dans notre pays et dans votre département également (et je verrai cet après-midi les représentants de la chambre d'agriculture du Tarn-et-Garonne), je veux dire combien j'ai suis impressionné par la façon dont votre territoire, autour de Montauban, a su transformer les acteurs d'une tradition agricole, avec ses filières fruitières, laitières et animales, en une économie de pointe et des fleurons de l'agroalimentaire. Vous avez suscité, autour de Montauban, l'émergence de plusieurs champions mondiaux, la MAF Agrobotic, leader mondial du calibrage de fruits et légumes, Blue Whale, premier exportateur français de fruits, les Etablissements Pécou, leader de la confiserie et de la dragée amande, l'usine Poult, leader de la

production française dans le domaine de la biscuiterie. Je vais emprunter le titre d'un de vos ouvrages, chère Valérie Rabault, ce sont, dans leur domaine, des « *entreprises qui inventent le millénaire* ».

Ces réussites ne tiennent qu'à vous : elles doivent vous conforter et vous inspirer pour relever les nouveaux défis ; ainsi de la désertification médicale, à laquelle votre Département est confronté comme tant d'autres en France, j'ai lu les craintes exprimées par l'Ordre des médecins de Tarn et Garonne, d'une baisse de plus de 3% des effectifs ces cinq dernières années (77 médecins sur 192 sont âgés de plus de 60 ans). Les Maisons de Santé pluridisciplinaires peuvent être une réponse adaptée, il en est d'autres : j'étais en Saône-et-Loire il y a peu, où le département a fait le choix de salarier des médecins, en partenariat avec les communes. **À chaque territoire, sa réponse**, dès lors qu'on ne l'empêche pas d'apporter une **solution différenciée**, par la norme ou, de façon plus insidieuse, en gelant ses dépenses de fonctionnement...

Ces réflexions doivent nous inspirer, dans notre lecture de nos institutions, de la carte de France et de ses territoires, car sans doute est-il temps de vous donner tous les moyens de répondre de la façon **la**

plus efficace, la moins coûteuse, la plus pertinente, aux besoins des habitants de vos territoires.

Le local doit enfin être pris en compte dans ses spécificités et, pour que la réponse publique soit à la hauteur des défis à relever, les collectivités doivent pouvoir apporter une **réponse différenciée**.

La différenciation, dès lors qu'elle est définie et organisée, ne remet pas non plus en cause le principe d'égalité. Au contraire, elle peut même constituer un moyen de garantir l'égalité, notamment l'égalité des chances, qui aujourd'hui n'est pas parfaitement assurée. Pensez-vous que l'Etat soit encore en mesure d'assurer l'égalité entre les territoires. En revanche, je suis convaincu que davantage de différenciation peut apporter davantage d'équité entre les territoires, donc de restaurer l'unité du pays. C'est l'esprit de la **nouvelle génération de la décentralisation** que j'appelle de mes vœux et que je veux écrire avec vous.

Parce que le Sénat est par essence le **défenseur des libertés locales**, nous sommes évidemment très attentifs à **deux textes en discussion**, qui auront un impact sur le **quotidien de nos collectivités** : le projet de loi de finances pour 2020 et le projet de loi Engagement et proximité, qui vise pour l'essentiel à préciser les articulations entre communes/EPCI et les conditions d'exercice du mandat de maire. Ce projet de loi n'est qu'une première étape avant le projet de loi dit 3D, je conclurai à ce sujet.

Le projet de loi de finances pour 2020 parce qu'il entérine la suppression de la taxe d'habitation aura plusieurs conséquences.

Les **principes généraux de la réforme** sont ceux présentés en juin dernier : transfert de la part départementale du foncier bâti aux seules communes et transfert d'une part de TVA aux départements et EPCI.

Le principe de la suppression a été validé par le vote des Français, j'en prends acte.

Mais je veux vous livrer d'ores-et-déjà trois observations :

Pour commencer, une observation liminaire : l'extraordinaire complexité du dispositif de compensation de la suppression de la taxe

d'habitation, notamment du « **coefficient correcteur** ». François Bonhomme m'a fait part de ses craintes à ce sujet. Le dispositif est décrit, comme il se doit, précisément dans le PLF, mais de manière totalement inintelligible pour qui n'est pas un expert des finances publiques. Au total, 25 pages de texte et pas moins de 520 alinéas pour définir le nouveau régime fiscal.

Première observation : le Gouvernement s'est engagé à une compensation pour le bloc communal à « *l'euro près* ». Après avoir prévu de suspendre en 2020 la revalorisation automatique des bases de la taxe d'habitation, ce qui réduisait les ressources fiscales du bloc communal de 250 M€, le gouvernement est revenu sur son intention et propose, via un amendement adopté en Commission des finances à l'Assemblée nationale, une revalorisation des valeurs locatives de 0,9%. Nous resterons bien évidemment vigilants lors de l'examen du texte au Sénat.

Deuxième observation : la disparition de la taxe d'habitation et son remplacement par la taxe foncière des départements va modifier substantiellement le potentiel fiscal des communes et donc le calcul des dotations et fonds de péréquation auxquels elles peuvent avoir droit.

Un expert réputé, Michel Klopfer, a évoqué « *un tsunami à venir sur la péréquation* ». Le Gouvernement a annoncé que la question du calcul de la péréquation donnera lieu à des travaux au cours du premier semestre 2020 qui aboutiront lors du PLF 2021. **Ça n'est pas acceptable.** Les équipes municipales qui entameront un nouveau mandat au printemps prochain, doivent avoir une parfaite visibilité sur l'environnement financier dans lequel elles pourront inscrire leur action.

Troisième observation : je continue de m'interroger sur la **perte du lien fiscal** que va entraîner cette réforme. Contrairement à ce qu'affirme le Gouvernement, la suppression de la taxe d'habitation fera bien disparaître une partie du lien fiscal historique entre les citoyens et leur territoire.

Pour que chacun comprenne, jusqu'à aujourd'hui le produit de la taxe foncière va soit au département, soit aux communes du département. Demain, une partie significative de la taxe foncière pourra être réaffectée hors du département et ainsi « nationalisée ».

Ce sera le cas en Tarn-et-Garonne.

Avant de venir, j'ai demandé qu'on examine les simulations transmises à la Commission des finances du Sénat.

Dans 187 des 195 communes de votre département, c'est-à-dire l'immense majorité de vos communes, le produit de la taxe foncière excède celui de la taxe d'habitation. Cet excédent sera reversé à un fonds spécifique national destiné à compenser les communes où, à l'inverse, le foncier bâti est insuffisant par rapport à la taxe d'habitation.

Cela représente pour votre département environ 35 M€ sur les 125 M€ de recettes fiscales sur le foncier bâti. Ainsi 25 % de la taxe foncière payée par le Tarn-et-Garonnais sortira du département. **Le lien entre l'impôt et le territoire est sérieusement abimé.**

Je souhaite évoquer également le projet de loi « **Engagement et proximité** » dont notre assemblée vient d'achever l'examen. Ce texte porte la **marque de fabrique du Sénat** : il s'inspire de nos travaux et notamment de la proposition de loi relative à l'équilibre territorial et à la vitalité de la démocratie locale adoptée le 13 juin 2018.

Ce projet de loi entend répondre aux **attentes des élus du bloc communal**, pour l'essentiel sur les articulations entre communes/EPCI et sur les conditions d'exercice du mandat. Il s'agit aussi de renforcer les **pouvoirs de police** du Maire, en réponse au drame survenu cet été avec la mort du maire de Signes.

Les **résultats de la consultation** lancée cet été, par la Commission des lois du Sénat, à laquelle plus de 10 % des maires ont répondu, donne toute **la mesure de la situation** et souligne la **faiblesse des protections** dont bénéficient aujourd'hui les maires : 92 % des élus ayant répondu déclarent avoir été victimes d'incivilités, d'injures, de menaces ou d'agressions physiques, familles et proches étant aussi victimes de ces comportements malveillants.

Également très frappant est le **sentiment de solitude, voire d'abandon**, dont font état de nombreux élus. De fait, **55 % des élus concernés n'ont pas porté plainte**. L'explication de cette autocensure tient aussi au fait que seule **une plainte sur cinq a donné lieu à une condamnation pénale des fautifs**.

Le projet de loi apporte des éléments de réponse en permettant de sanctionner plus rapidement et plus sévèrement les infractions à la réglementation municipale, en ouvrant la possibilité aux maires de prononcer des amendes administratives pour des manquements continus ou répétés à la réglementation sur le domaine public. Mais le Sénat entend aussi aller plus loin pour qu'une **réponse pénale systématique** puisse être mise en œuvre et cela passe par une instruction aux parquets donnant des directives de fermeté et réactivité.

Je ne pense pas que le projet de loi « *Engagement et Proximité* » résolve tout de la situation des maires mais je veux ici aborder quelques-uns de ses autres aspects les plus concrets :

- le lien commune-intercommunalité et les ajustements à apporter à la loi NOTRe, d'une part ;
- le statut des élus et les conditions d'exercice des mandats municipaux, d'autre part.

Si la lassitude que ressentent nombre d'élus municipaux s'explique par la baisse des dotations enregistrées ces dernières années, elle résulte aussi d'une **succession de réformes de l'intercommunalité** qui ont pu donner le tournis et induire un sentiment de dépossession.

Bien entendu, **il ne s'agit pas de « détricoter » l'intercommunalité** qui permet d'assumer des missions que les communes, notamment les plus petites, ne pourraient assurer seules.

Sur ce sujet, le texte du Gouvernement reprend nombre de propositions que le Sénat avait portées et votées depuis plus d'un an :

- l'institution d'un « **pacte de gouvernance** » prévoyant les modalités d'association des maires à cette gouvernance, et d'un **conseil des maires**, qu'un amendement du Sénat a rendu obligatoires ;
- la transmission aux conseillers municipaux d'éléments d'information sur les travaux du conseil communautaire ;
- 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.

Le projet de loi reprend également les propositions votées par le Sénat sur la procédure de retrait de communes d'une communauté d'agglomération et la possibilité de partage d'un EPCI en deux.

Enfin, concernant les compétences « **eau** » et « **assainissement** », la Commission des Lois du Sénat est allée plus loin que le texte du Gouvernement, en tirant les leçons de l'imbroglio que nous vivons depuis deux ans : le Sénat a donc voté la **suppression du caractère obligatoire du transfert** des compétences eau et assainissement, considérant que les élus auront déjà décidé de ces transferts s'ils revêtent une pertinence au niveau local.

La commission a également voté la suppression de la catégorie des **compétences optionnelles** des communautés de communes et d'agglomération.

L'autre volet de ce projet de loi, lui aussi largement inspiré des travaux du Sénat, concerne l'amélioration des conditions d'exercice des mandats locaux.

Notre délégation aux collectivités territoriales avait formulé des propositions très concrètes, reprises par le Gouvernement, 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.

Le projet de loi prévoit également une **revalorisation des indemnités de fonction** dans les communes de moins de 1 000 habitants. La Commission des Lois du Sénat a souhaité amender le texte de façon significative en proposant un dispositif alternatif. Car l'alignement du régime indemnitaire des maires et adjoints des communes des deux premières strates sur celui des communes de 1 000 à 3 499 habitants, tel qu'il est proposé par le projet de loi, n'apparaît tout simplement pas soutenable financièrement, donc dans les faits inapplicable.

La commission a donc proposé un dispositif d'augmentation graduée (+50% dans les communes de moins de 500 habitants, +30% dans les communes de 500 à 999 habitants), qui peut être, de surcroît, étendu aux communes de 1 000 à 3 499 habitants (+20%). Pour un coût global deux fois moins élevé que celui du projet de loi, puisque évalué

entre 239 et 295 millions d'euros, le bénéfice de la mesure est élargi à l'ensemble des communes jusqu'à 3 499 habitants.

Sur tous ces aspects du texte, le Sénat sera attentif et actif. Car il faut établir un cadre clair **pour celles et ceux qui seront élus en 2020**. Les futurs candidats aux fonctions de maire doivent disposer d'un cadre motivant et sécurisant. L'engagement municipal constitue le premier maillon de la chaîne de la démocratie représentative qui nous mène au Président de la République. Si la petite République que constitue la commune fléchit, c'est la grande République qui est déstabilisée.

Mesdames et Messieurs,

« *Le pouvoir vient d'en haut et la confiance vient d'en bas* » disait Sieyès. Nous avons aujourd'hui le devoir de restaurer la confiance à tous les étages de la société et des corps constitués.

C'est en défendant une République décentralisée que nous répondrons le mieux aux interrogations et aux craintes de ceux de nos concitoyens qui se sentent aujourd'hui en marge, laissés pour compte et se défient de toutes les autorités publiques.

C'est en s'appuyant sur les territoires et sur leurs élus, sur les énergies et les initiatives locales, sur les maires et leurs conseils, que nous pourrons véritablement répondre à la crise que subit notre pays.

C'est l'esprit de la **nouvelle génération de la décentralisation** qui s'impose, sans attendre. L'État ne peut réussir en décidant seul. Nous avons pourtant besoin d'un État fort et présent dans les territoires, qui réponde présent là où il est attendu et qui assume pleinement ses missions régaliennes. Mais pour cela il doit lâcher la bride aux collectivités territoriales, leur faire confiance, leur donner de la liberté.

Le Premier ministre a évoqué, en début de semaine dernière à Bordeaux, le futur projet de loi 3D, Décentralisation, Différenciation, Déconcentration. Je propose au Premier ministre d'ajouter une lettre à son futur projet 3D, pour décentralisation, différenciation, déconcentration. La lettre C, pour Concertation, pour Confiance.

Je sais que l'accumulation des contraintes et le sentiment de ne pas être entendu par le Gouvernement génère le découragement chez de trop nombreux maires et conseillers municipaux. A quelques mois des municipales, beaucoup s'interrogent sur leur engagement. Or, les maires sont les **véritables piliers de la République**, ils le démontrent au quotidien.

À la manière d'un artisan potier, vous façonnez vos villages et vos villes, vous contribuez, chaque jour, avec constance et un savoir-faire propre à chacun d'entre vous, à assembler et modeler le lieu de vie de vos concitoyens. Ce savoir-faire doit être reconnu à son juste mérite.

Je vous remercie.