

## **INTERVENTION CONGRES DES ELUS DU TARN**

Monsieur le Préfet,

Madame et Messieurs les parlementaires,

Monsieur le Président du Département,

Mesdames et Messieurs les élus, chers collègues,

Mesdames, Messieurs,

Je veux tout d'abord remercier Sylvain FERNANDEZ pour son invitation et pour m'avoir demandé d'intervenir ce matin, en ma qualité de président de l'Union régionale des associations des maires et élus d'Occitanie, l'URAMO, lors de ce 67<sup>ème</sup> congrès des maires et élus locaux du Tarn.

Si je m'exprime devant vous, c'est donc quelque part grâce à la confiance que m'ont accordée les présidents des 13 associations départementales lorsqu'ils m'ont confié l'animation et la présidence de l'URAMO, lieu d'échanges, de débat et de mobilisation pour des mesures en faveur de notre démocratie locale.

Je suis heureux d'intervenir sur ce sujet du couple communes-communauté, et de son équilibre nécessaire, d'autant qu'il s'agit du thème que nous avons nous aussi retenu dans le Lot pour notre prochain congrès des maires et élus, preuve, s'il en était besoin, qu'il s'agit d'un sujet plus que jamais d'actualité, qui suscite à la fois de l'intérêt, du débat mais également, parfois – et c'est bien là le

problème – une forme de frustration pour des élus qui ont l'impression que les choses leur échappent.

Je m'exprimerai donc en m'appuyant sur mon expérience personnelle et sur ma vision.

J'ai effectivement la chance de bien connaître la réalité des communes, leur ressenti vis-à-vis des intercommunalités, de par ma fonction de président des élus du Lot et d'être également président d'une communauté de taille importante puisqu'elle rassemble 36 communes et 43 000 habitants.

Le Lot est par ailleurs un champ d'expérimentation intéressant puisque se côtoient désormais au nord 2 grandes communautés – de 79 et 92 communes – et au sud 7 plus petites, la plus petite de France notamment à Labastide-Murat.

Or, si l'intercommunalité est multiple, le ressenti à son égard l'est tout autant. Le vécu n'est en effet pas du tout le même dans une communauté où l'on rassemble 15 communes et dans une communauté où l'on en rassemble 90.

Le couple communes-communauté est au cœur de notre démocratie locale, son équilibre est garant à la fois de la vitalité démocratique et de la participation citoyenne propre aux communes mais également de la capacité à se regrouper pour parler des projets communs d'envergure propres aux intercommunalités.

D'ailleurs, contrairement à ce que l'on imagine parfois, l'intercommunalité n'est pas si récente, elle est même consubstantielle de la commune.

Il me semble donc utile de nous plonger un peu dans l'histoire parce qu'elle est toujours riche d'enseignements.

L'entité communale nous vient de 1789. Elle est calquée sur les anciennes paroisses. Les conseillers municipaux sont d'abord nommés et le maire est à la fois exécutif de la collectivité et représentant local de l'Etat.

Il faut attendre la Monarchie de Juillet pour donner aux électeurs le choix de leurs conseillers municipaux ; le pouvoir central se réservant le pouvoir de nommer le maire et les adjoints.

La commune telle qu'on l'entend aujourd'hui apparait avec les grandes lois de 1884. La commune est définitivement consacrée, elle est identifiée comme le lieu de reconnaissance sociale et territoriale d'une collectivité humaine.

Cette loi communale s'associe aux grands textes garants de notre République : les lois sur l'enseignement public ouvert à tous, sur la liberté de la presse, sur le choix syndical.

La commune, c'est l'espace référence en matière d'exercice de la citoyenneté et de protection des droits. Elle est la représentation par excellence du droit de chacun à s'impliquer, à participer politiquement, à exprimer ses revendications et ses doléances, et en même temps, à contrôler l'exercice d'un pouvoir.

Même discuté, et parfois raillé, le pouvoir communal – il faut le rappeler, non professionnel pour l'essentiel – est proche, accessible, voire même rassurant déjà, au regard d'autorités vues comme plus lointaines ou plus rigides.

Tout le débat sur l'intercommunalité a tourné depuis lors, autour de l'équilibre à maintenir entre cette exigence de démocratie de proximité et des aspirations collectives, justifiant une base, une assise plus large.

Ce qu'il est intéressant de noter, c'est que les auteurs des lois de 1884, conscients de l'exiguïté du cadre communal, avaient déjà prévu de créer un moyen de coopération entre communes.

C'est la loi du 22 mars 1890 qui instaure ainsi la possibilité de se fédérer en syndicats de communes, restreints à un objet – on ne parle pas encore de compétence mais d'objet – et pour lesquels l'accord unanime des communes est requis. Tous les votes s'opèrent ensuite à la majorité simple.

La représentation est parfaitement égalitaire entre les communes, sans tenir compte du nombre d'administrés.

Ce cadre politique, qui répond à cette exigence d'équilibre commune-communauté va, pendant trois quarts de siècle générer une multitude d'expériences de coopération locale dans des domaines tels que l'électrification rurale, l'alimentation en eau, l'aménagement rural et agricole ou autres sans susciter de questions sérieuses sur l'autonomie communale.

Après la seconde guerre mondiale, l'intercommunalité change de nature.

Il est vrai que l'on est en période de reconstruction. Il faut moderniser le pays, l'urbanisation reprend, l'industrialisation est exigeante en espace et en infrastructures et il y a un fort besoin d'équipements collectifs.

L'intercommunalité est alors toute désignée pour prendre sa place dans cette séquence de reconstruction du pays. L'unanimité jusqu'alors nécessaire pour se regrouper disparaît au profit de la célèbre règle des « deux tiers des communes représentant la moitié de la population ou la moitié de communes représentant les deux tiers de la population ».

Il s'agit du principe selon lequel si une majorité substantielle des communes, partage un projet, il est démocratiquement acceptable que celles qui y sont opposées soient empêchées de bloquer l'ensemble.

A cette époque, naissent le SIVOM et également le district urbain, avec une première liste de compétences imposées. C'est l'idée d'unité territoriale qui fait son chemin et les notions de pays, d'agglomération autour d'une solidarité géographique. L'initiative de mise en commun n'est plus locale mais désormais encadrée. Il y a partage du pouvoir communal, mais dans un esprit peu contraignant et incluant de nombreuses contreparties.

En 1966, on assiste à plusieurs évolutions notables et notamment à la création des communautés urbaines et à une intensification des formes intégratrices : la masse des compétences transférées est beaucoup plus lourde, il n'y a plus de libre choix des missions mises en commun. Cette forme s'impose même à quatre agglomérations majeures (Lille, Lyon, Bordeaux et Strasbourg).

Un pas décisif est alors accompli vers une conception intégratrice, je dirais même absorbante de l'instance intercommunale.

Et c'est ainsi que quelques années plus tard, on envisage une voie plus radicale encore pour traiter le sous-dimensionnement des communes : la fusion !

Avec la loi du 16 juillet 1971 on veut imposer le regroupement de communes et pour cela on utilise un modèle qui servira de nouveau, le préfet dans chaque département, établit le plan des fusions souhaitables et pour parvenir à ses fins multiplie les primes financières.

Sauf que cette tentative connaît un échec retentissant qui marquera les esprits, les tenants de cette révolution ayant sous-estimé l'attachement sincère des citoyens à la structure communale.

Cela n'empêche pas le mouvement intercommunal de se poursuivre et d'apporter, en parallèle, de nombreuses satisfactions. L'institution communautaire produit des réalisations, harmonise les services rendus aux habitants, les étend en périphérie en permettant un partage des charges de centralité.

L'intercommunalité permet de surcroît une autre forme de gouvernance : une gestion partagée entre élus de toutes tendances avec un esprit non partisan, un fédéralisme tempéré, en somme.

Au cours de ces évolutions, une conviction devient prégnante, celle des cadres supérieurs de l'Etat, qu'ils soient administratifs ou techniques, que le cadre

géographique communal est dépassé. Cette pensée dominante devient d'ailleurs un peu la doctrine impérieuse de la DGCL.

Les lois de 1992 (loi Joxe) et 1999 (loi Chevènement) poursuivent ce même objectif : généraliser une intercommunalité « intégrative ».

Quels en sont les ressorts ? Le transfert d'office d'une grande part des compétences communales d'aménagement et d'équipement avec une part substantielle du pouvoir fiscal, le pouvoir consacré au préfet de fixer de nouveaux périmètres de l'intercommunalité et une bonification des recettes de fonctionnement pour emporter la conviction de nombreuses municipalités.

A la fin des années 2000, le modèle des communautés à forte intégration représente plus de 80 % de la population nationale.

La loi de réforme territoriale du 16 décembre 2010 oblige alors toute commune à s'inclure dans une communauté de communes ou d'agglomération.

Cette généralisation peu contestée sous-entend un bilan favorable, sur le plan fonctionnel de l'expérience intercommunale.

Le niveau de service et la cohésion de l'aménagement ont globalement progressé, les inégalités de ressources entre communes se sont resserrées.

Au regard de ces éléments, la course à l'intégration intercommunale est désormais lancée et rien ne semble pouvoir l'arrêter.

Et puis viennent les dernières lois (MAPTAM et NOTRe) encore bien présentes dans vos esprits qui renforcent encore un peu plus la place des intercommunalités au détriment des communes :

- élection des conseillers communautaires par fléchage,
- suppression progressive des accords locaux au profit d'une représentation des communes plus en rapport avec le nombre d'habitants,

- plafonnement des exécutifs locaux,
- course au transfert de compétences pour atteindre le fameux CIF garant d'un niveau plus élevé de DGF,
- seuil minimum imposé (20 000 habitants, dérogation à 5 000 habitants) qui contribuent à l'apparition de ces communautés XL, voire XXL.

Et ce sont ces dernières mesures qui risquent, à mon sens, d'achever la déstabilisation de ce fragile équilibre communes-communautés façonné, au fil du temps, par l'expérience et par le bon sens, un équilibre qui seul permet de faire vivre proximité et citoyenneté, tout en favorisant la mise en place de certains projets à une échelle et sur un territoire plus pertinent.

Le dernier gouvernement a été bien inspiré d'envisager une pause et d'écouter le ressenti des élus.

Sylvain FERNANDEZ, votre président, en a évoqué quelques caractéristiques, vous ne manquerez certainement pas, dans le débat qui va suivre, de vous exprimer. Et je dois vous avouer que j'ai dès à présent une petite idée de ce que vous allez dire.

Vous savez, le Lot et le Tarn se ressemblent un peu. Entre le Lot et le Tarn, j'ai encore pu le vérifier ce matin, il n'y a qu'un pas, peut-être deux jusqu'à Lautrec...

Votre département compte 319 communes et le Lot en totalise 320 avec une population deux fois moins importante que celle du Tarn. Je suis pourtant persuadé que nous avons de nombreuses problématiques communes.

Chaque mois, je bloque une journée dans mon agenda pour aller à la rencontre des maires et élus des communes de mon département. Je ne veux pas qu'un reproche soit fait au maire de Cahors, de la préfecture, celui de ne pas

comprendre les inquiétudes et la réalité des élus de communes rurales. Je me rends donc dans sept à huit communes chaque mois.

J'y prends, je dois le dire, beaucoup de plaisir, tant j'y suis bien accueilli et tant nos échanges sont enrichissants.

Partout, je ressens la force de votre engagement, votre volonté de servir, votre souci d'être au plus proche de vos administrés.

Votre capacité à vous rendre toujours disponible, à mobiliser votre équipe et à porter des projets audacieux est d'autant plus remarquable qu'elle intervient dans une société chaque jour plus exigeante et plus complexe.

Je ne peux néanmoins passer sous silence le désarroi et la lassitude qui vous envahissent parfois face à l'empilement des normes, souvent peu comprises ou contraires au bon sens, l'accroissement des charges, le surcroît de responsabilité ou le peu de reconnaissance que l'on vous accorde.

Je ne peux non plus faire fi des incertitudes qui planent quant à votre rôle et votre place dans cette nouvelle architecture institutionnelle, objet des débats de ce matin.

Nous sommes pourtant toujours les premiers que nos citoyens interpellent. Et ils ne comprennent pas que nous ne puissions pas ou plus leur apporter de réponses.

Il faut dire que nos administrations intercommunales, professionnalisées, ont pris une telle place qu'elles deviennent parfois les interlocuteurs directs de nos administrés.

Alors pourquoi, alors que les communes avaient jusque-là été plutôt comprises, acceptées, en est-on arrivé à un tel niveau de défiance ?



J'y vois pour ma part plusieurs explications :

La première, c'est cette conviction partagée par la haute administration, puis par une certaine presse – il faut le dire – et enfin par une partie de la population, que nos institutions coûtent trop cher et qu'il faut à tout prix les réduire.

On oublie simplement d'apporter une précision, c'est que la plupart des élus sont bénévoles. Et pourquoi vouloir se priver de cette belle force bénévole ?

Il y a certes 25 fois plus d'élus en France (1 pour 116 habitants) qu'en Grande Bretagne (1 pour 2605 habitants) et deux fois plus qu'en Allemagne. Et pourtant, si l'on regarde le volume des indemnités, on s'aperçoit qu'il est beaucoup plus élevé chez nos voisins. Il s'agit d'une information – très curieusement – que l'on entend beaucoup moins dans les médias.

Ici comme dans le Lot ou ailleurs, les élus foulent les trottoirs, visitent les personnes âgées, règlent les conflits de voisinage, sont en première ligne, au quotidien.

Le directeur du CNFPT, Vincent POTIER, a fait ses comptes. Il a considéré qu'un élu accorde, en moyenne chaque semaine, 5 heures de son temps à sa collectivité. Cela va en faire sourire certains, et rassurez-vous, j'ai bien conscience que pour nombre d'élus, cette durée est bien en-deçà du temps que vous consacrez à votre commune. Et bien, sur la base de ces 5 heures, le temps donné par les 608 088 élus que compte notre territoire représente 86 800 équivalents temps plein d'agents publics territoriaux. Pour les communes de moins de 1 000 habitants, ce chiffre atteint 30 600 équivalents temps plein.

Qui peut croire qu'un agent administratif ou technique, absolument nécessaire à l'échelle d'un groupement, coûtera moins cher qu'un élu impliqué 24 h sur 24 sur le périmètre de sa commune, à titre bénévole ou pour une indemnité souvent symbolique ?

Un autre sentiment très développé a conduit à une inflation de la taille des intercommunalités. Il s'appuie sur cet adage très en vogue du « big is beautiful ».

Face aux difficultés et pour générer des économies, il faudrait donc fusionner plus, être plus fort, pour peser plus ?

Les fusions des régions ont constitué une première étape ; certaines communautés atteignent, elles-aussi, maintenant des tailles record.

La communauté d'agglomération du Pays Basque – avec 158 communes – totalise 233 conseillers communautaires. Sa consœur du Cœur-du-Cotentin, culmine à 150.

Ces nouvelles régions, ces grandes communautés sont-elles forcément plus fortes, plus efficaces et génératrices d'économies ? Le temps devra nous le démontrer.

Pour en juger, on pourrait établir un parallèle avec ce qui a pu se produire dans certaines entreprises.

Longtemps, la tendance a été à la fusion, à la restructuration. Et puis on s'est aperçu que cela générait à la fois des coûts et des charges de structure importantes mais aussi des rigidités. Et aujourd'hui, on observe un certain retour à plus de proximité, pour plus de réactivité quand on ne fait pas le choix au final, parce que l'on est plus en mesure de faire, de sous-traiter.

Il est enfin un aspect que l'on néglige dans les grosses collectivités. C'est le poids que prend progressivement l'administration.

Cet accroissement du personnel, cette professionnalisation passe nécessairement par des recrutements de cadres, et l'on connaît les rigidités qui résultent d'une administration qui grossit et se structure ! Le management

devient primordial... et le management qui dans les petites structures peut être accompagnés par les élus dans les grandes lui échappe totalement ! Les revendications du personnel sont plus fortes ; une forme de contestation peut s'organiser...

Et au final, l'administration prend parfois le pas sur le politique. C'est inéluctable...

Une administration qui peut parfois nourrir l'administration. Je regardais hier les délibérations de mon prochain conseil d'agglomération. Plus de 50 délibérations avec à l'ordre du jour, deux modifications statutaires, la mise à jour du projet de territoire, la manifestation d'intérêt au futur schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (le SRADET), l'approbation du contrat territorial, l'avis du Grand Cahors sur le projet régional de santé, l'approbation de la convention cadre Action cœur de ville, du projet de contrat grand sites Occitanie, l'adoption du PLH, et d'un PIG sur la rénovation énergétique,... Des procédures règlementaires, et qui ne sont évidemment pas sans intérêt pour le territoire, mais au final un document de presque 500 pages. Difficile de ne pas perdre quelques élus en chemin.

Alors bien sûr, l'administration a parfois conscience de ses travers et se fait fort d'organiser la démocratie : projet de territoire, groupe prospective, instances diverses et variées à laquelle nous sommes associés et pour lesquelles nous sommes amenés à nous positionner au regard de lourds dossiers produits. Mais ce qu'attendent les élus ce n'est pas que d'être concertés, c'est de pouvoir aussi décider, de pouvoir prendre des initiatives, d'apporter une réponse concrète rapide à des administrés qui continuent à les solliciter.

Les lois votées, sont en définitive bien plus adaptée au monde urbain qu'au monde rural.

Avec un seuil bas de population fixé à 5 000 habitants, le législateur a oublié que les communes comptent parfois très peu d'habitants. Pour atteindre ce seuil, il a donc été nécessaire, dans certains cas, de regrouper un grand nombre de communes.

Et c'est de cette manière que l'on a abouti, comme c'est le cas dans le Lot, à des communautés XXL qui certes, respectent bien les seuils réglementaires de population – quoique dans le Tarn comme dans le Lot, il y ait pu avoir quelques exceptions à la règle – mais dont le périmètre n'a plus aucun lien avec la notion essentielle de bassin de vie pourtant inscrites dans la loi.

Pour la communauté d'agglomération du Grand Cahors que je préside, et qui rassemble 36 communes pour 42 500 habitants, à aucun moment, je n'ai cherché à pousser dans le sens d'une augmentation du périmètre. J'ai voulu avant tout qu'il reste cohérent, que les communes et les citoyens puissent s'identifier et que les élus continuent à y trouver du sens.

J'ai souhaité pourtant que soit mise en place une conférence des maires appelée à se réunir systématiquement avant chaque séance du conseil communautaire, des commissions thématiques, des séminaires de rentrée pour mon exécutif. Ces initiatives se veulent garantes d'un équilibre territorial, du respect de la souveraineté des communes, d'un véritable partage des décisions et de la recherche du plus large consensus. Mais les difficultés demeurent.

J'évoquais plus tôt la situation des communautés XXL de mon département qui totalisent à elles seules plus de la moitié de la population lotoise : 92 communes et 126 conseillers communautaires pour l'une ; 79 communes et 109 conseillers communautaires pour l'autre. Et bien c'est en créant des pôles géographiques qu'elles tentent de retrouver cette proximité perdue.

C'est sans doute ce ressenti qui explique qu'une proposition de loi soit actuellement en cours d'examen au Sénat pour « revitaliser l'échelon communal », preuve s'il fallait en apporter une, qu'il s'agit bien d'une nécessité. Le texte propose notamment la création de « pôles territoriaux » pour regagner en proximité, pour que les élus puissent trouver leur place dans l'intercommunalité.

Une autre disposition de ce texte ouvre à un groupe de communes contigües, au sein d'une intercommunalité, la possibilité de s'en retirer pour constituer un nouvel EPCI. Je doute fort que le texte soit adopté en l'état...

Enfin, on a voulu pour l'élaboration du dernier schéma départemental de coopération intercommunale, faire vite. Et bien souvent, lorsque l'on fait vite, on fait mal...

Cela pose aussi clairement la question du rôle qu'a été en mesure de jouer la CDCI. Les élus ont à mon sens plus subi le sort de leur collectivité qu'ils n'ont été en mesure d'en décider.

Sachant qu'il fallait deux tiers d'élus présents opposés à un amendement du préfet pour qu'il soit rejeté, nombre d'amendements proposés ont été adoptés sans véritable adhésion.

Ces modalités de votes ont conduit à l'élaboration de schéma départementaux qui n'ont pas été véritablement acceptés. Les frustrations, là-aussi, ont été nombreuses.

Le Gouvernement a indiqué vouloir faire une pause. Mais c'est pour relancer la machine de plus belle, c'est une certitude !

Aussi, je crois qu'au-delà de la pause qui nous est proposée, il faut se mobiliser pour faire remonter nos difficultés. Nous devons retrouver un équilibre qui seul permettra de sauver l'échelon de proximité sans le vider de sa substance et de son intérêt.

La commune nouvelle peut-être une voie intéressante. Mais pour que cet outil soit véritablement efficace, il faut non seulement que la commune nouvelle soit en capacité de d'exercer certaines compétences mais aussi que des dispositions soient prises pour ne pas affaiblir sa représentativité au sein de la l'intercommunalité, ce qui est pour l'heure le cas.

La commune de demain sera celle que nous allons contribuer à défendre et à dessiner.

Voilà pourquoi, mes chers collègues, je vous invite à vous mobiliser, à vous faire entendre pour rétablir certaines vérités et pour faire en sorte de sauver la commune, cet échelon de proximité qui fait de vous, aujourd'hui plus que jamais, les sentinelles de la République !