

VENDREDI 5 OCTOBRE 2012  
GRAND AMPHITHÉÂTRE DE LA SORBONNE - PARIS



les états  
généraux de  
**la démocratie  
territoriale**



**Compte rendu intégral**





# SOMMAIRE

## 1. Ouverture des travaux (p. 4)

M. Jean-Pierre Bel, président du Sénat.

M. François Hollande, Président de la République.

## 2. Présentation de l'organisation des travaux (p. 10)

M. Gilles Leclerc, président-directeur général de Public Sénat.

*(Vidéo de présentation des travaux préparatoires.)*

M. Yves Krattinger, président du comité de pilotage des états généraux de la démocratie territoriale.

## 3. Première table ronde : Les relations entre les acteurs de la décentralisation (p. 11)

MM. Edmond Hervé, rapporteur de l'atelier n° 1 « Nouer des relations de confiance entre l'État et les collectivités territoriales et clarifier les missions des acteurs locaux » ; Thani Mohamed Soilihi, rapporteur de l'atelier n° 4 « Prendre en compte les réalités propres des outre-mer pour mieux les valoriser ».

Réactions de la salle : Mme Stella Dupont, MM. Christian Favier, Jean de Galard, Robert Proudron, Paul Néaoutyine.

M. Edmond Hervé, en remplacement de M. Éric Doligé, rapporteur de l'atelier n° 1 « Nouer des relations de confiance entre l'État et les collectivités territoriales et clarifier les missions des acteurs locaux » ; Mme Aline Archimbaud, rapporteur de l'atelier n° 4 « Prendre en compte les réalités propres des outre-mer pour mieux les valoriser ».

Réactions de la salle : MM. Jean-Paul Huchon, Denis Merville, Gérard Pelleteret, Mme Marie-Laure Phinera-Horth.

Mme Jacqueline Gourault, présidente de l'atelier n° 1 « Nouer des relations de confiance entre l'État et les collectivités territoriales et clarifier les missions des acteurs locaux » ; MM. Claudy Lebreton, président de l'Assemblée des départements de France (ADF) ; Jacques Péliard, président de l'Association des maires de France (AMF) ; Alain Rousset, président de l'Association des régions de France (ARF) ; Jo Spiegel, au nom de l'Assemblée des communautés de France (AdCF) ; Gérard Collomb, président de l'Association des communautés

urbaines de France (ACUF) ; Vanik Berberian, président de l'Association des maires ruraux de France (AMRF) ; Mme Géraldine Chavrier, experte.

M. Yves Krattinger, président du comité de pilotage des États généraux de la démocratie territoriale.

*Suspension et reprise des travaux (p. 21)*

## 4. Seconde table ronde : Les moyens des acteurs de la décentralisation et leurs relations avec les citoyens (p. 21)

Mme Michelle Demessine, rapporteur de l'atelier n° 2 « Garantir les moyens et l'efficacité de l'action publique locale » ; MM. François Marc, rapporteur de l'atelier n° 2 « Garantir les moyens et l'efficacité de l'action publique locale » ; Joël Guerriau, rapporteur de l'atelier n° 4 « Prendre en compte les réalités propres des outre-mer pour mieux les valoriser ».

Réactions de la salle : MM. Antoine Homé, Dominique Adenot, Bernard Baudoux, Pierre Després, Mme Nassimah Dindar.

MM. Pierre-Yves Collombat, rapporteur de l'atelier n° 3 « Approfondir la démocratie territoriale » ; Serge Larcher, en remplacement de M. Robert Laufoaulu, rapporteur de l'atelier n° 4 « Prendre en compte les réalités propres des outre-mer pour mieux les valoriser ».

Réactions de la salle : MM. Dominique Decaudin, Mmes Nathalie Le Yondre, Virginie Lucot-Avril, Clotilde Ripoull.

M. Jean-Pierre Sueur, président de l'atelier n° 3 « Approfondir la démocratie territoriale ».

Réactions de la salle : M. Rodolphe Désiré.

MM. André Laignel, secrétaire général de l'Association des maires de France (AMF) ; Martin Malvy, au nom de l'Association des régions de France (ARF) ; Michel Destot, président de l'Association des maires de grandes villes de France (AMGVF) ; Serge Larcher, sénateur ; Michel Klopfer, expert.

M. Yves Krattinger, président du comité de pilotage des États généraux de la démocratie territoriale.

## 5. Conclusions des travaux (p. 31)

M. Jean-Pierre Bel, président du Sénat.

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

*(M. le Président de la République et M. le président du Sénat entrent dans l'amphithéâtre à neuf heures. – L'assistance se lève et applaudit longuement.)*

1

## OUVERTURE DES TRAVAUX

**M. Jean-Pierre Bel, président du Sénat.** Monsieur le Président de la République, monsieur le Premier ministre, monsieur le président de l'Assemblée nationale, mesdames, messieurs les ministres, mesdames, messieurs les parlementaires, mesdames, messieurs les élus, mesdames, messieurs, chers amis, dans ce grand amphithéâtre de l'université de la Sorbonne, en ce lieu chargé d'histoire qui donne à nos travaux la solennité qu'ils méritent, je suis heureux d'ouvrir la séance plénière des états généraux de la démocratie territoriale.

Monsieur le Président de la République, je tiens à vous remercier de nous avoir fait l'honneur de votre présence, témoignant ainsi de l'intérêt et de l'importance que vous accordez aux territoires, aux collectivités, ainsi qu'à celles et ceux qui, au quotidien, en ont la charge.

Cette matinée est l'aboutissement d'un processus engagé depuis près d'un an. Chacun ici en connaît les étapes.

En proposant la tenue de ces états généraux, j'ai souhaité que le Sénat insuffle une nouvelle dynamique de dialogue pour rétablir la confiance. Quelque 20 000 réponses d'élus à un questionnaire détaillé; dans tous les départements de l'Hexagone et dans les outre-mer, 30 000 élus participant à des échanges riches et fructueux; près de 1 000 personnes, hier, aux ateliers thématiques organisés au Sénat: ce processus des états généraux a déjà, en grande partie, rempli ses promesses.

Toutefois, ce succès n'aurait pas été possible sans la mobilisation exceptionnelle de toutes les sénatrices, de tous les sénateurs et des services du Sénat. Je tiens à les saluer et à les remercier. Je remercie en particulier Yves Krattinger, qui a présidé le comité de pilotage, et les membres de ce dernier: tout au long de ces dix mois, ils ont su créer les conditions du succès.

Président du Sénat, je suis fier d'avoir vu notre assemblée aller à la rencontre des élus locaux, leur donner la parole et les recevoir en grand nombre au Palais du Luxembourg. Je suis fier de la richesse de nos travaux: elle démontre que le dialogue et l'écoute sont les clefs de la réussite. Néanmoins, celle-ci porte en elle une exigence: celle d'être entendu, de faire en sorte que l'espoir qui s'est levé soit inscrit dans de grandes et belles réformes, pour nos territoires et pour nos concitoyens.

Le nouvel acte de décentralisation auquel nous aspirons devra être conduit dans l'esprit de ce qui nous unit, de ce qui nous rassemble: des territoires au service des citoyens, des élus rassemblés derrière les valeurs de la République. (*Applaudissements.*)

**M. François Hollande, Président de la République.** Monsieur le président du Sénat, vous avez convoqué les états généraux. C'est grave. C'est une décision lourde que d'appeler non seulement les parlementaires – ceux du Sénat et de l'Assemblée nationale; je salue le président Claude Bartolone – mais aussi les élus de nos régions, départements, villes et villages, pour exprimer la voix de la démocratie territoriale.

Vous le faites ici, à Paris, ville dont Bertrand Delanoë est le maire et qui n'a pourtant obtenu un véritable statut de collectivité de plein exercice qu'en 1977!

Le Gouvernement a répondu à la convocation qui lui avait été adressée – c'est toujours plus prudent: des précédents existent, pour ceux qui ne s'y sont pas rendus... (*Sourires.*) Je salue donc le Premier ministre, Jean-Marc Ayrault, ainsi que Mmes et MM. les ministres qui l'accompagnent aujourd'hui.

Monsieur le président du Sénat, si vous avez utilisé cette référence aux états généraux – et vous l'avez fait à dessein –, c'est bien parce que vous conceviez votre travail moins comme l'ouverture de doléances que comme une suite de propositions et de conclusions utiles, pouvant le cas échéant inspirer le Gouvernement dans la préparation du prochain projet de loi sur la décentralisation.

Aussi, je salue l'initiative de Jean-Pierre Bel et du Sénat. Je reconnais l'immense processus engagé: plus de 20 000 contributions ont été recueillies, et beaucoup de vos conclusions, de vos propositions, inspireront les travaux du Gouvernement.

J'y vois également une prise de conscience commune aux élus et aux responsables de l'État. Dans un moment où nous devons mobiliser toutes nos forces, toutes nos ressources, tous nos moyens pour redresser notre pays, pour le rendre à la fois plus fort dans la compétition, plus juste dans la répartition, plus efficace dans l'action, vous avez considéré – et nous aussi, avec vous – que, pour un pays comme le nôtre, les territoires étaient non pas une charge mais un atout pour réussir le redressement.

Au demeurant, cette idée ne va pas de soi: longtemps, dans la République, elle a été contestée. La démocratie territoriale fut en effet un combat dans la République.

C'est la Révolution française, en 1789, qui créa la commune et le département, sans pour autant leur donner tous les moyens pour agir.

Il fallut attendre la II<sup>e</sup> République, qui fut pourtant très brève, pour que soit instauré le suffrage universel direct et que soit rétablie, mais uniquement pour les petites communes, l'élection des maires.

C'est la III<sup>e</sup> République, la grande République, qui reconnut les libertés locales – en 1871 pour le département, en 1884 pour la commune –, mais avec quelle méfiance, tant à l'époque demeurait la crainte de l'influence des notables et de la paroisse, et persistait cette volonté farouche de préserver à toute force l'unité de la République! D'où la vigilance de l'État face à tous les débordements des assemblées locales, dont le symbole était la tutelle des préfets.

La IV<sup>e</sup> République, plus débonnaire, aurait pu, après la Libération, engager un grand mouvement de libertés locales. Il n'en fut rien, car l'instabilité gouvernementale fut compensée par un renforcement de l'autorité administrative centrale.

Quant à la V<sup>e</sup> République, elle préféra longtemps la déconcentration à la décentralisation, jusqu'à ce que le général de Gaulle, conscient de ce que signifiaient les événements de mai 1968, propose au pays la régionalisation. Il ne fut pas compris, et l'idée recula.

Il fallut donc attendre 1981, l'élection de François Mitterrand, pour que puisse s'engager un processus de décentralisation, auquel beaucoup de ceux qui sont ici ont contribué.

Saluons la réussite : l'élargissement des libertés locales, avec la suppression des tutelles ; l'avancée démocratique, avec l'élection des conseils régionaux au suffrage universel ; la modernisation du pays, à travers un transfert de compétences au bénéfice des collectivités locales mais surtout des citoyens, qui ont vu leur environnement changer en trente ans, quelles que fussent les sensibilités politiques des élus en charge des responsabilités locales.

Si bien que, après trente ans de décentralisation, un consensus s'est établi, et je ne m'en plains pas – même si ce n'est pas facile de faire le consensus, y compris pour les états généraux! Au-delà des partis politiques de l'arc républicain, un consensus s'est donc établi pour considérer que la République décentralisée était désormais notre bien commun.

Mais nous devons aussi regarder lucidement les limites atteintes par notre organisation territoriale. Vous les avez d'ailleurs établies.

Je dis cela non pas pour accabler les élus, ou pour imaginer des constructions théoriques sans lendemain, mais pour réfléchir, avec vous, à une nouvelle étape de la décentralisation, qui sera également une réforme de l'État, car les deux mouvements vont de pair.

Comment comprendre la multiplication et la complexité des interventions locales, les financements croisés, qui ajoutent encore à la confusion ?

Comment admettre l'illisibilité des actions ? Alors même que les élus se dévouent pour le bien commun, ils n'arrivent pas, en raison de l'enchevêtrement des compétences, à faire comprendre qui est responsable de quoi.

Comment admettre l'opacité des finances locales et les inégalités croissantes entre collectivités ?

Comment justifier aussi toutes ces structures nées de la liberté, du bon vouloir, parfois même de la contrainte, mais qui, en réalité, laissent sans cohérence un certain nombre de domaines de l'action publique ?

Chaque majorité, depuis vingt-cinq ans, a tenté de bonne foi d'apporter des réponses à cette situation. Mais force est de constater que les lois successives ont plus ajouté de confusion

qu'elles n'ont contribué à la simplification. Et faute d'une véritable réforme des finances locales, l'État et les collectivités ont fini par multiplier les sujets de conflit.

Je vais vous livrer ma conviction, établie depuis longtemps : les pays qui réussissent le mieux dans la compétition mondiale sont ceux qui sont capables de fédérer tous les acteurs dans un même projet. Cela vaut pour le dialogue social, mais aussi pour la démocratie territoriale.

Nous avons besoin d'acteurs qui soient reconnus, respectés, et en même temps responsables.

La démocratie locale, c'est d'abord une exigence de citoyenneté. Mais c'est aussi un levier de croissance.

La compétitivité de notre économie, dont on parle beaucoup – à raison! –, repose sur la qualité du savoir-faire, l'innovation, l'intelligence des entreprises, mais également sur l'implication des territoires.

Et ce sont, rappelons-le, les collectivités locales qui, aujourd'hui, réalisent, bâtissent, équipent le pays, puisqu'elles sont à l'origine de 70 % de l'investissement public.

Ce sont les collectivités locales qui permettent aux politiques publiques décidées par l'État d'être traduites dans la réalité.

Ce sont les collectivités locales qui accompagnent, suivent, transcrivent, appliquent, même, les lois de la République.

Aujourd'hui encore, quand le gouvernement de Jean-Marc Ayrault engage une réforme du logement social, libère des terrains, modifie les règles pour qu'il puisse y avoir davantage de logements dans les communes qui n'ont pas fait forcément effort en direction de la construction sociale, quand le gouvernement de Jean-Marc Ayrault lance les emplois d'avenir – la loi va bientôt être définitivement votée –, à qui s'adresse-t-il, si ce n'est aux collectivités locales, pour que ces textes deviennent réalité dans notre pays ?

Sans les collectivités locales, pas de logements sociaux ! Sans les collectivités locales, pas d'emplois d'avenir ! Sans les collectivités locales, pas de solidarité, pas d'action économique ! Voilà pourquoi nous avons besoin d'une relation forte entre l'État et les territoires.

Je sais donc ce que notre pays doit aux élus de la République. Ils sont, selon les circonstances, opportunément flattés ou injustement flétris. Il y aurait trop d'élus, trop de communes, trop de niveaux.

Dois-je rappeler que les conseillers municipaux sont pour l'essentiel bénévoles, que 80 % de ceux qui sont élus ne perçoivent aucune indemnité ?

Dois-je rappeler que notre démocratie locale est sans doute la plus singulière, puisqu'elle ne reconnaît à aucun moment un statut pour ses élus ? Et que beaucoup d'entre eux sacrifient leur vie professionnelle à l'intérêt général ?

Toutefois, cette reconnaissance, cet hommage même, à l'égard des élus ne peut, dans ma bouche, être une justification du *statu quo*.

Les défis de l'emploi, de l'éducation, du logement, du service public, du vieillissement de la population, mais aussi de la transition énergétique appellent un nouveau temps de l'action publique.

Ce temps est venu. Cette page nécessaire de notre histoire, nous l'écrivons ensemble. C'est l'esprit du projet de loi que le Gouvernement prépare, qu'il présentera au début de l'année prochaine – la première lecture viendra au Sénat.

Ce projet repose sur quatre principes essentiels.

Le premier principe, c'est la confiance. En effet, au-delà des mots, des intentions, l'État et les collectivités locales ont besoin d'un cadre stable pour échanger, dialoguer et décider.

Ce cadre, ce sera le Haut conseil des territoires, qui deviendra l'instance de concertation, d'évaluation et de négociation entre l'État et les représentants des associations d'élus.

Ce Haut conseil regroupera autour de lui toutes les structures existantes – cela constituera d'ailleurs un facteur d'économies et de cohésion –, le comité des finances locales, la commission consultative d'évaluation des normes et la commission d'évaluation des transferts de charges.

Il sera saisi de chaque texte intéressant les collectivités locales, et avant chaque loi de finances. Il sera donc un facteur de reconnaissance, de cohérence et de responsabilité.

La confiance, c'est aussi le droit à l'expérimentation. La République est une, mais elle n'est pas uniforme. Il existe déjà aujourd'hui un droit à l'expérimentation, mais, comme souvent, il a été enserré de tant de conditions, tant de verrous ont été posés, qu'il n'est pas véritablement utilisé. Il sera donc élargi et assoupli, afin que les collectivités locales puissent mettre en œuvre des politiques nouvelles et des pratiques différentes, voire même qu'elles adaptent, comme il leur paraîtra souhaitable, des dispositifs existants.

La confiance, ce peut être, dans des limites qui devront être bien précises, d'envisager un pouvoir d'adaptation locale de la loi et des règlements, lorsque l'intérêt général le justifie, compte tenu des spécificités du territoire.

Cette évolution n'est pas simple; elle pourra même être jugée périlleuse. Il est légitime de l'encadrer, mais nous avons besoin aussi de tenir compte de la diversité de nos territoires. Je ne parle pas ici simplement de l'outre-mer, qui connaît déjà cette évolution. Je parle de nos régions, qui ont besoin, avec les collectivités qui y sont présentes, de pouvoir imaginer une meilleure adaptation de la loi.

La confiance, c'est, enfin, l'allègement des normes – j'ai compris que c'était l'une des préoccupations qui ressortaient de vos états généraux. Ainsi, 400 000 normes seraient applicables, et l'on mesure, à évoquer ce chiffre, combien la décentralisation est finalement contournée, détournée, dès lors qu'il y a autant de contraintes qui pèsent sur les collectivités.

Il y a aussi une part de schizophrénie dans la dénonciation des normes. Des législateurs – il y en a dans cette salle – votent des lois qui introduisent ces dernières, parfois même déposent des amendements pour les renforcer. Puis, lorsqu'ils redeviennent – c'est encore possible pour quelque temps! – maire, président de conseil général ou président de conseil régional, les mêmes stigmatisent l'ensemble de ces obligations et dénoncent le législateur qui a pu en avoir l'idée. (*Sourires.*) Contradiction française...

Toutefois, nous ne pouvons plus accepter cette situation, en termes de coût pour les collectivités comme de délais de procédure.

Une des façons de gagner de la croissance, c'est, bien sûr, de chercher à travers la demande et l'offre toutes les conditions qui permettent à la vie économique d'être plus dynamique. Mais une façon aussi de chercher de la croissance, c'est de faire plus vite ce qu'on a déjà décidé d'engager, et même de financer.

Si bien que la question des normes, ce n'est pas seulement une relation entre l'État et les collectivités, c'est aussi une affaire de mobilisation de nos atouts. À condition, bien sûr, de ne pas entrer dans une forme de déréglementation ou de dérégulation dans laquelle les objectifs de sécurité, de normes sanitaires et de protection de l'environnement deviendraient des sujétions insupportables.

Je propose donc une méthode nouvelle, et le Gouvernement aura à la mettre en œuvre.

D'abord, aucune norme ne pourra être décidée sans l'avis favorable de la commission d'évaluation, dont la composition sera elle-même renouvelée.

Ensuite, toute norme réglementaire qui n'aura pas été confirmée de manière expresse à une date que fixera la loi deviendra immédiatement caduque.

Je mesure ce que cette mutation va exiger en termes d'évaluation et de tri des normes existantes. Mais cette tâche est indispensable, et participe de la réforme de l'État lui-même.

Pour éviter que la prolifération ne se perpétue, dès lors qu'on aura réglé le stock, j'ai demandé là encore au Premier ministre que, pour tout nouveau texte, toute nouvelle norme soit accompagnée de la suppression d'une autre.

On pourra toujours vouloir surenchérir. Certains disent: « Supprimez deux normes pour une! » Ce sont souvent les mêmes qui en ont créé deux sans en supprimer une! Autre contradiction française...

Mais ce que je veux, ce que vous voulez – je vous ai entendus, c'est le sens de ces états généraux –, c'est faire plus simple, c'est aller plus vite, et c'est respecter les impératifs qui sont les nôtres de sécurité, d'environnement, de santé, sans qu'il soit besoin pour autant de retarder les projets.

Le deuxième principe que je voulais évoquer devant vous, après la confiance, c'est la clarté. Nous devons sortir de la confusion des responsabilités, entre l'État et les collectivités, d'abord, mais aussi entre les collectivités elles-mêmes.

Trente ans après la décentralisation, chacun constate que l'État continue d'intervenir dans l'exercice des responsabilités locales. Il le fait parfois légitimement, quand il s'agit de contrôler la légalité des actes votés par les collectivités qui pourraient ne pas être conformes à nos principes.

Mais il intervient également dans des domaines qui ont été transférés, ajoutant ainsi de la confusion, de la contradiction et de l'incompréhension.

Je propose donc que le prochain texte sur la décentralisation, que Mme la ministre de la réforme de l'État prépare, aille jusqu'au bout de la logique qui était contenue dans les premières lois de décentralisation, celle des blocs de compétences. C'est le seul moyen non seulement de reconnaître la pleine responsabilité des élus, mais aussi de mettre un terme aux « doublons » en matière de fonctionnement des services.

La loi devra clairement confier aux régions l'ensemble des attributions qui sont encore celles de l'État en matière de formation professionnelle, d'orientation et de mise en cohérence des politiques de l'emploi au niveau territorial.

De la même manière, l'État laissera la région avoir vocation à piloter l'ensemble des politiques conduites dans les domaines de l'emploi et de la formation, pour qu'il y ait le meilleur lien entre les qualifications proposées et les besoins des entreprises.

Aux régions sera également transféré l'ensemble des politiques en matière d'aide et de soutien aux petites et moyennes entreprises. Les régions conduisent ces politiques depuis longtemps déjà, mais elles devront bénéficier d'instruments nouveaux.

Le premier de ces instruments sera la banque publique d'investissement. Certes, cette dernière sera nationale, mais il sera possible de mutualiser ses moyens avec ceux de la région pour créer un guichet unique et une instance de décision présidée par le conseil régional. La banque publique d'investissement sera donc moins au service des régions qu'associée aux régions pour agir en direction des petites et moyennes entreprises, de l'innovation, de l'investissement et de l'exportation.

Un second instrument sera mis au service des régions, les fonds structurels européens. Rien ne justifie qu'en France, à l'inverse de tout ce qui se fait chez nos voisins, ce soit l'État qui assure la gestion des moyens dont l'objet même est d'aider les territoires à conduire leur développement !

La gestion par les régions sera plus économe, plus rapide, au moment où il nous appartient, en plus, d'aller chercher les moyens et les ressources que le plan de croissance européen, adopté au mois de juin, nous permet d'espérer.

Ce mouvement de décentralisation et de clarification en direction des régions concernera également les départements, qui se verront confier l'ensemble des politiques du handicap et de la dépendance hors du champ de l'assurance maladie. Ce transfert imposera néanmoins de définir un financement suffisant et pérenne aux conseils généraux.

Enfin, l'État devra partager avec le bloc communal la responsabilité de la transition énergétique.

Telle est la conception, que je porte devant vous, de cette nouvelle étape de la décentralisation. Nous pouvons encore améliorer, approfondir, élargir, mais voilà les bases sur lesquelles je voulais que nous engagions les discussions.

Le troisième principe, après la confiance et la clarté, est celui de la cohérence.

Un débat s'est ouvert depuis plusieurs années sur l'opportunité de supprimer un niveau d'administration locale.

À un moment, la commune a été mise en cause. C'était dangereux, pas tant pour les communes que pour ceux qui avaient eu cette idée (*Sourires.*), car chacun a fini par considérer que la commune est irremplaçable, surtout au moment où notre pays a besoin, plus que jamais, de resserrer le tissu social, que ce soit dans l'espace rural ou dans les quartiers de nos villes.

Alors, aujourd'hui, c'est le département qui est sur la sellette : trop vieux, trop archaïque, trop dépassé !

Je ne suis pas un défenseur d'une collectivité parmi d'autres ; chacun doit avoir la lucidité de regarder les évolutions qu'il convient d'accomplir.

Des arguments en termes d'économies sont souvent avancés pour justifier la suppression d'un échelon : ils ne résistent pas à l'examen, dès lors qu'il n'est pas question d'abolir les compétences qu'il exerce. Donc, à part diminuer le tout de quelques dizaines d'élus, où est l'économie ?

Quant à la simplification espérée, elle aboutirait le plus souvent à l'éloignement de nos concitoyens par rapport aux décisions prises, sans effet sur l'efficacité même du service rendu.

Ainsi, à mes yeux, le problème n'est pas le nombre d'échelons – d'ailleurs, quand je regarde chez nos voisins, c'est à peu près le même nombre que je retrouve, sous des appellations différentes. Non, le problème – examinons-le franchement – tient à la répartition des compétences et à la gouvernance de nos territoires. Voilà ce que nous devons changer.

Il n'est pas question de remettre en cause la clause générale de compétence, qui est un principe fondateur des collectivités locales depuis l'origine de la République. Il n'est pas question non plus de revenir sur l'absence de tutelle d'une collectivité sur une autre.

En revanche, l'objectif est d'identifier clairement la collectivité responsable d'une politique, de faire en sorte que toute autre collectivité qui en aurait l'envie ne puisse intervenir que dans le cadre fixé par l'autorité qui en a eu compétence. C'est le principe du chef de file, prévu dans la Constitution, à l'article 72. Il existe déjà en matière économique : si un département – ou une ville – veut accorder une aide directe aux entreprises, il ne peut le faire que dans le cadre déterminé par la région, garante de la cohérence générale des dispositifs.

C'est ce principe du chef de file qu'il faut étendre à tous les domaines de l'action locale. Je pense aux transports, aux déplacements, pour lesquels on sait bien qu'il est nécessaire d'articuler ce qui est décidé dans les villes, les départements, les régions. Il n'est plus supportable d'avoir trois ordres d'autorités régulatrices pour des modes de transport qui sont souvent communs. C'est vrai également pour le logement, la formation – je l'ai dit – et même pour la jeunesse, domaines pour lesquels nous avons besoin, là encore, d'une volonté et, ensuite, de modalités pour intervenir.

Dans certains cas, c'est la loi qui fixera la règle, mais elle ouvrira une autre possibilité : il s'agirait de laisser les collectivités s'organiser et décider en commun par un « pacte de gouvernance territoriale ». À chaque grande politique correspondrait une seule autorité, qui fixerait les modalités et l'action qui pourrait être déléguée à d'autres collectivités.

Cette organisation peut varier selon les territoires et selon les régions, compte tenu des spécificités ou de la taille de certaines collectivités. En effet, ce n'est pas la même chose d'avoir, dans un département, une agglomération de taille importante ou de ne pas en avoir du tout, ou même de compter plusieurs agglomérations. Ce pacte de gouvernance territoriale donnera donc l'obligation de la cohérence.

Enfin, la France ne peut plus occulter la nécessité d'organiser nos grandes agglomérations urbaines.

Nous voyons émerger depuis plus de trente ans des métropoles de niveau européen, parfois autour d'une grande ville-centre, parfois autour d'un réseau de villes qui tissent entre elles des liens de solidarité et de projets. Paris, Lyon et

Marseille sont déjà concernées, mais d'autres pôles urbains veulent prendre en main leur développement et leur rayonnement, en articulation avec les régions.

Je considère donc que le temps est venu de donner à ces métropoles, à ces grandes agglomérations, les moyens et le cadre juridique de leur action.

Le Gouvernement réfléchit par conséquent à un nouveau statut de métropole, qui ira au-delà des établissements publics actuels et permettra d'exercer les responsabilités de développement urbain en bénéficiant de transferts de compétences de l'État ou d'autres collectivités.

Le fait métropolitain figurera donc dans le projet de loi.

J'en viens au quatrième et dernier principe, la démocratie. C'était l'idée de la décentralisation, la belle idée : rapprocher les décisions des citoyens, favoriser leur participation, renouveler les pratiques.

L'objectif a été partiellement atteint, mais une distance s'est créée entre les citoyens et les élus – pas partout de la même façon et pas avec les mêmes manifestations qu'à l'égard du pouvoir politique central –, de même qu'est né un sentiment de dépossession. D'où les propositions faites, qu'il s'agisse de droit de pétition, de participation, voire de référendum. Ces propositions, nous devons les entendre.

La décentralisation doit être un moyen de faire vivre nos territoires sur les plans économique, social, culturel, écologique, mais aussi un moyen de renforcer le lien civique, comme on en mesure la nécessité à l'occasion d'un certain nombre d'événements terribles.

Chaque fois, je me fais la même réflexion : heureusement que les élus locaux sont là, qui assurent, qui protègent, qui apaisent, et encore récemment dans la région de Lyon et de Grenoble, à Amiens, à Toulouse, à Marseille. Partout, il y a besoin d'élus qui soient reconnus et respectés, à condition qu'eux-mêmes soient exemplaires, et ils le sont.

Nous avons besoin d'élus locaux, et nous avons besoin de confiance entre les citoyens et les élus. En effet, chaque fois qu'un écart se produit, que le doute s'installe, que la défiance gagne les esprits, c'est la République qui est alors en cause. Nous devons donc prendre la démocratie au sérieux, pas comme un accompagnement nécessaire, mais comme l'objectif du pacte républicain.

Je suis préoccupé, comme vous, par le niveau de l'abstention aux élections locales, par la multiplication des scrutins qui, d'ailleurs, renvoie à la question des compétences enchevêtrées, à l'absence de clarification, à une forme d'illisibilité de l'action publique. Voilà pourquoi une loi de décentralisation n'est pas faite pour que l'État puisse se débarrasser d'un certain nombre de compétences. Au contraire, elle est faite pour qu'il y ait plus d'efficacité, plus de rapidité, plus de proximité et plus de démocratie.

Notre pays connaît plusieurs situations – je n'oserai pas ici le mot d'« anomalies » – que nous devons corriger.

Oui, mesdames, messieurs, il est des situations qui méritent des réformes ou des corrections.

La première évolution qu'il faudra accomplir consistera à revenir sur la création du conseiller territorial. Cette réforme n'a d'ailleurs pas eu le temps d'entrer en vigueur : incomprise, elle n'a pas été acceptée. Personne ne saisissait s'il s'agissait de changer un mode de scrutin par opportunité ou, à travers

cette élection, de fusionner deux assemblées tout en maintenant deux collectivités. Allez comprendre... Personne n'y est parvenu !

Donc, le conseiller territorial sera supprimé.

Dès lors que l'élection de ce conseiller n'est plus envisagée, deux questions se posent.

La première question concerne la date des élections régionales et départementales. Là aussi, tâchons de faire simple. En 2014 sont d'ores et déjà prévus trois rendez-vous électoraux : les élections municipales, le renouvellement du Parlement européen et les élections sénatoriales.

Je considère qu'il est préférable, par respect pour nos concitoyens et les assemblées concernées, de reporter à 2015 l'organisation, le même jour, des deux consultations, pour les élections régionales et les élections départementales. J'ai donc demandé au Gouvernement de procéder à une concertation pour confirmer ce calendrier.

Reste la seconde question, celle du mode de scrutin des élus départementaux. Là encore, une concertation est prévue avec l'Assemblée des départements de France, mais permettez-moi d'indiquer ma préférence ; elle ne vous oblige pas... (*Sourires et murmures amusés.*) Nous sommes dans des états généraux : c'est vous qui aurez le dernier mot !

Je connais bien nos territoires ; je connais bien le département. Je considère qu'il y a un besoin d'ancrage territorial et, en même temps, une exigence de parité. C'est fort de ces deux principes que nous trouverons le mode de scrutin opérant. (*Rires et vifs applaudissements.*)

La deuxième évolution nécessaire concerne l'intercommunalité. (*Murmures.*)

Les budgets aujourd'hui votés dans les intercommunalités justifient que les conseillers communautaires soient élus au suffrage universel en même temps que les conseillers municipaux. Là encore, ma préférence va à un système de fléchage, qui permettra aux citoyens de savoir, au moment du vote, quels seront les élus qui siégeront au conseil communautaire, sans avoir besoin d'un scrutin distinct de l'élection municipale.

Enfin, la troisième situation qu'il convient de corriger, la troisième évolution, concerne le cumul des mandats. (*Nouveaux murmures.*)

C'est une demande forte des Français que de limiter le cumul des mandats, et j'ai pris devant eux l'engagement de le faire. La commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, présidée par Lionel Jospin, me remettra ses conclusions au début du mois de novembre. Là encore, le Gouvernement engagera une concertation avec les élus et les partis et présentera un texte au Parlement au printemps 2013.

Si la loi est votée, elle sera un facteur de renouvellement et de modernisation. Cependant, et chacun doit bien le comprendre, si nous allons dans ce sens, il nous faudra tirer une autre conclusion.

En effet, c'est parce que l'exercice d'un mandat est une tâche noble et exigeante que les élus doivent avoir les moyens de remplir sereinement leur mission. C'est le sens du statut de l'élu.

La limitation du cumul des mandats, la fin du cumul des mandats, sera aussi la meilleure manière de justifier le statut de l'élu. J'estime qu'il s'agit d'une condition indispensable pour faciliter l'accès aux responsabilités locales des salariés

du secteur privé et des jeunes. J'assume donc le renforcement des droits sociaux des élus et des moyens qui leur sont dévolus pour leur permettre de concilier vie professionnelle et exercice d'un mandat. Faute de quoi, on court le risque de connaître un affaiblissement de notre démocratie locale et un appauvrissement, s'il en était encore besoin, de la diversité de la représentation du pays.

Je terminerai par la question qui est dans tous les esprits, celle des ressources des collectivités.

Une nouvelle étape de la décentralisation, une nouvelle organisation territoriale, une clarification des compétences, une démocratie plus vivante, tout cela exige aussi un cadre financier renouvelé entre l'État et les collectivités.

C'est pourquoi j'appelle à la conclusion, pour les cinq prochaines années, d'un pacte de confiance et de responsabilité entre l'État et les collectivités territoriales.

Les principes en seront fixés au sein du Haut conseil des territoires dès le début de la discussion du projet de loi sur la décentralisation, afin que le Parlement puisse délibérer en toute connaissance de cause.

Mais je ne vous dissimulerai pas la réalité.

Chacun connaît le contexte dans lequel s'inscrit l'élaboration de ce pacte. Le redressement des comptes publics est la priorité du gouvernement de Jean-Marc Ayrault, non pas simplement pour satisfaire à une obligation européenne ni pour respecter des engagements qui auraient été pris avant nous, mais parce que c'est le passage nécessaire, si nous voulons désendetter notre pays, préserver notre souveraineté des marchés financiers et retrouver des marges de manœuvre.

Le redressement des comptes publics va également de pair avec le redressement productif, qui doit permettre aux entreprises de se financer aux taux d'intérêt les plus bas possible et de faire de l'emploi – avec l'éducation – la priorité, de telle sorte que nous puissions, à un horizon qui ne saurait être trop lointain – j'ai parlé de deux ans –, mettre notre pays en situation non pas seulement d'affronter la compétition mondiale, mais aussi de tenir son rang, sa place.

Je le sais, des efforts seront demandés à tous, y compris aux collectivités locales. Vous me direz qu'elles ont déjà, pour leur part, l'obligation d'équilibrer leur budget de fonctionnement : si elles empruntent, ce n'est que pour financer l'investissement. Et elles n'ont pas eu besoin d'une règle d'or ou d'un traité pour savoir ce qu'elles avaient à faire !

Comparée à la richesse nationale, la dette des collectivités locales est restée stable ces dernières années. D'ailleurs, il ne pouvait pas en être autrement puisque, comme je viens de le dire, les collectivités n'empruntent que pour l'investissement.

Il reste que les collectivités, qui représentent 20 % du total des dépenses publiques de notre pays, ont vu leurs charges augmenter à un rythme de 3,1 %, soit plus vite que la richesse nationale.

La restauration de nos équilibres financiers appelle donc une contribution de tous les acteurs publics ; cela vaut pour l'État, bien sûr, mais aussi pour les collectivités.

Nous aurons donc une discussion ouverte, sereine et respectueuse sur les concours financiers de l'État, sur la maîtrise des dépenses publiques, mais aussi sur le chantier de la réforme fiscale locale, c'est-à-dire sur l'adaptation de la fiscalité locale aux réalités des collectivités.

Là encore, deux principes doivent nous guider.

Premièrement, nous devons simplifier. L'impôt local est sans doute celui qui est considéré comme le plus injuste et le plus archaïque, quand il est encore possible à certaines collectivités de lever l'impôt.

Deuxièmement, nous devons créer une fiscalité qui soit compatible avec la dynamique des dépenses, de façon qu'aucune collectivité ne puisse être dépassée par les compétences qu'elle a à mettre en œuvre. Les régions doivent retrouver une part d'autonomie fiscale.

Je connais aussi les difficultés que rencontrent les départements, pris en tenaille entre des dépenses qui augmentent régulièrement, avec la dépendance, le handicap et le RSA, surtout dans cette période, et des recettes qui stagnent ou diminuent. C'est pourquoi un paquet financier sera mis en place pour 2013.

Au-delà de ces mesures ponctuelles ou d'urgence, il conviendra de trouver un mode de financement pérenne pour la dépendance et la prise en charge de la solidarité. Cette réforme, tellement promise et tellement attendue, viendra l'année prochaine.

Enfin, il importe de garantir l'accès au crédit pour les collectivités locales, qui sont de plus en plus plongées dans l'incertitude.

Après la faillite de Dexia, l'État a décidé de mobiliser les moyens de la Caisse des dépôts et consignations ainsi que de la Banque postale. Un nouvel outil financier, appuyé sur cette banque, verra le jour à l'issue des négociations avec la Commission européenne. Je veillerai, avec le Gouvernement, à ce qu'il n'y ait aucune rupture dans le financement des investissements et la trésorerie des collectivités locales.

J'ajoute que nous examinerons les moyens de venir en aide aux collectivités qui subissent les conséquences d'offres d'emprunts toxiques, ces emprunts qui placent aujourd'hui certaines d'entre elles sous la menace de ne pas pouvoir rembourser ce qu'elles doivent.

Toutefois, ces réformes ne sont concevables que si, dans le même temps, nous renforçons la péréquation financière, celle que l'État peut organiser pour lui-même, pour ses dotations, pour ses concours aux collectivités en faveur des territoires les plus fragiles, aussi bien dans les quartiers urbains que dans les zones rurales.

Mais le courage veut aussi que nous évoquions une autre péréquation, cette fois entre les collectivités, entre celles qui sont considérées comme les plus riches et d'autres, plus fragiles. Cette péréquation est déjà mise en œuvre pour l'année 2013 ; elle sera élargie et adaptée dans le cadre du pacte de confiance et de responsabilité, qui sera, je l'espère, signé entre l'État et les collectivités.

Mesdames, messieurs les élus, convoqué devant vous pour ces états généraux, j'ai voulu venir avec des propositions – c'était plus sage ! (*Sourires.*) Certes, elles ne satisferont pas toutes vos attentes, mais mon rôle n'est pas de répondre à toutes les sollicitations, pas plus que celui du Gouvernement n'est d'accéder à toutes les demandes. D'ailleurs, comment le pourrait-il ?

C'est que, mesdames, messieurs les élus, nous avons non pas à régler les problèmes du pays dans une circonstance particulière, dans le cadre d'un seul budget, mais à trouver pour plusieurs années les solutions susceptibles de nous redonner confiance en nous-mêmes, de nous faire retrouver de l'ardeur et de nous donner aussi les moyens d'espérer.

Nous le savons, la croissance est faible, quand elle n'est pas nulle, et ce depuis maintenant près d'un an. Nous ne pouvons pas simplement dire : attendons ; nous verrons bien ; la croissance reviendra... Non ! Nous devons préparer tout de suite les moyens de retrouver croissance et dynamique économique.

En ce sens, ces états généraux de la démocratie territoriale ne sont pas un exercice parallèle, à côté du sujet. Non, mesdames, messieurs les élus, vous êtes au cœur du sujet. Si nous parvenons, grâce à ces états généraux – permettez-moi d'en remercier encore le Sénat et son président – à nourrir des réflexions qui seront autant de moyens d'action pour la réussite de notre pays, alors vous aurez lancé un grand mouvement.

La décentralisation est une chance et non une position de principe, car elle permet à l'État de se réformer, aux territoires de se mobiliser et aux citoyens de s'impliquer.

Certes, toutes les situations se trouvent aujourd'hui dans les départements : ici, on voit des technologies formidables relier dorénavant des points du territoire qui étaient considérés auparavant comme éloignés des centres de décision, mais là – je veux dire dans les quartiers de nos villes –, on constate que la désertification civique est bien plus grave que la désertification humaine à laquelle sont confrontés certains espaces ruraux.

Il y a donc, au-delà de cette diversité, une solidarité.

J'ai longtemps été l' élu d'un département que l'on dit rural. Je crois à la France des territoires. Je l'ai indiqué, notre République est une et indivisible, mais elle est en même temps diverse. Nous savons que nous voulons vivre dans le même espace avec les mêmes valeurs, les mêmes libertés, les mêmes principes, et c'est ce qui nous unit. Mais nous savons aussi que nous appartenons à des territoires et que nous vivons dans des lieux, des paysages qui font que nous sommes aussi soucieux de notre propre identité.

Cette diversité géographique, économique, humaine, est également un atout.

Mesdames, messieurs les élus, nous sommes devant un grand défi, et j'entends les mêmes questions posées partout par nos concitoyens : quelle est, et quelle sera la place de la France dans la mondialisation ? Pouvons-nous encore avoir un rang ? Pouvons-nous déterminer nous-mêmes notre destin ? Avons-nous la capacité de nourrir un projet susceptible de donner du sens à l'action que nous engageons ?

La place de la France, telle est la grande question posée non seulement au Président de la République, lui qui doit donner la direction et fixer le cap, mais aussi à vous. Nous devons ensemble faire en sorte que la France soit au meilleur niveau, et nous pouvons tous y contribuer.

Mais il est une seconde grande question posée par nos concitoyens, mesdames, messieurs les élus : quelle est la place de chacun – acteurs économiques, salariés, retraités, jeunes – dans cette France que nous préparons ensemble ? Pouvons-nous vivre encore avec nos libertés, nos principes, nos valeurs, et vivre ensemble ? Cette question-là vous est aussi posée à vous, mesdames, messieurs les élus.

L'enjeu est pour nous de nous mobiliser, pour préparer la mutation et la transition, créer des emplois et inventer un nouveau modèle de développement. Telle est l'action que nous avons à mener, collectivités locales et État.

L'enjeu est pour nous d'utiliser toutes nos identités et toute notre diversité pour les unir dans un destin commun.

C'est le rôle de l'État que d'ouvrir cette perspective. Mais, je vous le dis, l'État ne réussira pas seul ; il a besoin de vous, élus de la République, représentants des territoires de France, parlementaires conscients du bien commun.

C'est pourquoi, mesdames, messieurs, vos états généraux préparent, j'en suis sûr, la République de demain ! (*L'assistance se lève et applaudit longuement. – M. le Président de la République quitte l'amphithéâtre après avoir salué plusieurs personnalités.*)

2

## PRÉSENTATION DE L'ORGANISATION DES TRAVAUX

**M. Gilles Leclerc**, *président-directeur général de Public Sénat*. Monsieur le président du Sénat, monsieur le président de l'Assemblée nationale, mesdames, messieurs les ministres, mesdames, messieurs les parlementaires, mesdames, messieurs les élus, mesdames, messieurs, les états généraux de la démocratie territoriale vont se poursuivre, dans ce lieu historique de la Sorbonne, par des travaux de restitution et de synthèse.

Cette ultime étape s'inscrit dans la continuité du questionnaire qui, envoyé avant l'été, a reçu plus de 20 000 réponses, puis des multiples réunions qui se sont tenues dans les départements et, enfin, des ateliers qui se sont déroulés hier au Palais du Luxembourg.

De nombreuses interventions sont prévues ce matin ; il me revient l'honneur mais aussi la lourde tâche – je le dis avec le sourire – de veiller à ce que chacun puisse s'exprimer, que tous les points de vue soient respectés et que les temps impartis ne soient pas dépassés. Ne m'en veuillez pas, j'aurai l'œil en permanence sur l'horloge. Mais je sais que, grâce à vous et à votre discipline, tout ira bien !

Je précise que l'ensemble de vos travaux de ce matin sont retransmis en direct sur Public Sénat.

Permettez-moi de rappeler l'organisation de la matinée.

Dans quelques instants, une première table ronde sera consacrée aux relations entre les acteurs de la décentralisation ; des élus, des représentants d'associations interviendront, ainsi qu'un certain nombre d'entre vous qui êtes dans l'amphithéâtre, pour prendre brièvement la parole.

À onze heures vingt-cinq, une seconde table ronde sera organisée sur les moyens des acteurs de la décentralisation et leurs relations avec les citoyens.

Pour chacune de ces tables rondes, nous procéderons en deux temps : après la présentation des rapports par les intervenants, les participants pourront réagir.

Pour vous rendre compte de ce qui s'est passé au cours de la centaine de rendez-vous organisés au mois de septembre dans les départements, je vous propose de regarder un reportage, signé par Paul Bouffard, que les équipes de Public Sénat ont réalisé dans quatre départements.

Bien entendu, ce document ne prétend pas être exhaustif ; mais il illustre bien l'atmosphère dans laquelle se sont déroulées ces rencontres avec les élus locaux.

(Il est procédé à la diffusion sur grand écran d'un reportage de Public Sénat au cours duquel s'expriment notamment M. le président du Sénat, Mme Jacqueline Gourault, M. Vincent Eblé, Mmes Hélène Lipietz et Fabienne Keller.)

**M. Gilles Leclerc.** Mesdames, messieurs, avant la tenue des deux tables rondes, je donne la parole à Yves Krattinger, président du comité de pilotage des états généraux de la démocratie territoriale.

**M. Yves Krattinger,** président du comité de pilotage des états généraux de la démocratie territoriale. Mesdames, messieurs, je veux d'abord remercier Jean-Pierre Bel de m'avoir confié la présidence du comité de pilotage des états généraux de la démocratie territoriale, dont il a annoncé l'organisation dès son premier discours de président élu.

Je veux vous présenter la démarche qui a été suivie, en témoignant surtout de l'esprit dans lequel les débats se sont déroulés. Je remercie à cette occasion tous ceux qui y ont participé et qui m'ont aidé dans ma mission : les représentants de tous les groupes politiques du Sénat, la présidente de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, ainsi que les représentants des associations d'élus.

Je tiens à attester qu'un esprit très républicain a présidé à nos échanges, permettant de faire émerger des propositions consensuelles pour la totalité du processus.

Les états généraux de la démocratie territoriale ont été organisés en trois phases.

D'abord, les élus ont été largement consultés au moyen d'un questionnaire très consistant auquel ils ont abondamment répondu.

Leurs réponses nous ont fourni un très grand nombre d'enseignements sur différents sujets : la vision qu'ils ont de leur mandat et de leur fonction ; les améliorations à apporter à la démocratie territoriale ; les relations à construire entre les collectivités et l'État, et le rôle de chacun ; une nécessaire affirmation des missions confiées à chacun des niveaux de collectivités et la clarification des compétences qui doit en résulter ; les ressources, la répartition des moyens et la solidarité entre les territoires ; enfin, la reconnaissance du rôle des élus et la consolidation de leur statut.

Simultanément, les partenaires économiques, associatifs et sociaux ont pu apporter leur pierre dans des cahiers d'acteurs qui ont été analysés et synthétisés. Enfin, un *blog* à destination des citoyens a été ouvert.

Je rappelle que cette étape s'est terminée le 6 mars 2012, pour cause de campagne présidentielle. Le dépouillement des réponses a fourni des résultats bruts qui ont ensuite été traités par un organisme spécialisé indépendant du Sénat.

Ce travail a permis de dégager une première synthèse, qui a servi de support aux réunions départementales organisées de fin août à fin septembre. Cette synthèse a suscité des réactions et des propositions en grand nombre, exprimées dans le respect mutuel. Des comptes rendus volontairement courts, néanmoins forts, nous ont été adressés, permettant d'enrichir encore le capital déjà accumulé.

Cette deuxième étape a constitué un remarquable moment d'écoute et d'échanges très républicain, sans affrontements politiques. Les associations de maires ont désigné leurs représentants aux états généraux des 4 et 5 octobre. Hier, au Sénat, dans chacun des ateliers, ces derniers ont très largement saisi l'occasion de prendre la parole qui leur était offerte.

Après le discours du Président de la République, chacune, chacun cherche les voies et moyens d'une relation apaisée, confiante et fructueuse entre l'État et les collectivités territoriales, d'une part, et entre collectivités, d'autre part.

Chacune, chacun est conscient que notre pays est à un carrefour, qu'il doit faire des choix courageux pour s'assurer un avenir meilleur.

Chacune, chacun des élus territoriaux souhaite une véritable marche en avant pour le tandem communes-intercommunalités, pour les départements, pour les régions, et cela dans la mise en œuvre, au bénéfice de nos concitoyens, de missions qui sont complémentaires et ne doivent pas être redondantes.

Chacune, chacun souhaite voir émerger une gouvernance des territoires partagée, apaisée, constructive et réactive.

Chacune, chacun sait que la solidarité entre les territoires est l'une des clés de la cohésion nationale.

Il s'agit pour nous, aujourd'hui, de dégager une synthèse des attentes et des propositions devant les membres du Gouvernement, qui sont attentifs à nos travaux et qui, bien évidemment, œuvrent de leur côté à l'élaboration d'un projet de loi.

Nous sommes ici réunis pour affirmer le besoin d'une nouvelle et forte étape de la décentralisation, pour imaginer et construire des collectivités fortes au service d'une France forte.

La France a besoin de ses territoires, de tous ses territoires. Les élus locaux ont besoin de la confiance de l'exécutif national – elle s'est exprimée – pour adapter sereinement l'action publique aux spécificités des espaces désormais différents, mais complémentaires, qui composent notre cher et beau pays. (*Applaudissements.*)

3

### PREMIÈRE TABLE RONDE : LES RELATIONS ENTRE LES ACTEURS DE LA DÉCENTRALISATION

**M. Gilles Leclerc.** Nous en arrivons à la première table ronde, consacrée aux relations entre les acteurs de la décentralisation.

J'invite MM. Yves Krattinger, Edmond Hervé, Thani Mohamed Soilihi, Mmes Aline Archimbaud et Jacqueline Gourault, MM. Claudy Lebreton, Jacques Péliissard, Alain Rousset, Jo Spiegel, Gérard Collomb et Vanik Berberian ainsi que Mme Géraldine Chavrier à me rejoindre à la tribune.

Je demande à chacun des intervenants de faire un effort de concision, afin que nous puissions tenir l'horaire prévu. Les rapporteurs disposent de quatre minutes au maximum, les intervenants dans la salle d'une minute.

La parole à M. Edmond Hervé, sénateur d'Ille-et-Vilaine, rapporteur de l'atelier n° 1 « Nouer des relations de confiance entre l'État et les collectivités territoriales, et clarifier les missions des acteurs locaux ».

**M. Edmond Hervé,** sénateur d'Ille-et-Vilaine, rapporteur de l'atelier n° 1. À l'unanimité, ce pacte est estimé nécessaire et possible.

Les élus territoriaux sont attachés à leur mission, qu'ils vivent comme un engagement civique, mais ils souhaitent moins de normes, moins de contraintes réglementaires, plus de conseil technique, d'expertise, de services publics et de formation. Ils reconnaissent à l'État un certain nombre de rôles, notamment dans le domaine de la sécurité. Ils veulent un État garant du pacte républicain, stratège, régulateur, péréquateur, identifiable, proche, présent, respectueux de ses engagements, porteur d'un droit sobre, lisible, prévisible, durable : autant de conditions à remplir pour assurer la prise en considération de notre complexité.

Nous savons aussi que, depuis quelques décennies, les acteurs territoriaux ont beaucoup changé. Il y a des mutations quantitatives et qualitatives tout à fait exceptionnelles. On constate que la plupart des politiques publiques sont désormais des politiques partenariales, qui exigent, précisément, des relations de confiance.

En effet, cette nouvelle étape de la décentralisation va s'exercer dans un contexte particulier, qui appelle notamment une autre gouvernance de nos finances publiques.

Je vais maintenant énumérer les différentes propositions.

Premièrement, il est important de mettre en place une instance de dialogue, réunissant le Premier ministre, les ministres concernés et les représentants des collectivités territoriales : c'est la référence au Haut conseil des territoires. Avec des représentants des collectivités territoriales soucieux de convergence, ce doit pouvoir se pencher sur les projets budgétaires et financiers, les projets de texte. Un tel dialogue librement organisé doit également se retrouver aux échelons régional et départemental.

Deuxièmement, il faut affirmer le principe des relations contractuelles entre l'État et les collectivités territoriales, ainsi qu'entre les collectivités territoriales elles-mêmes, pour dépasser les frontières et prendre en considération les espaces différents qui constituent nos territoires.

Troisièmement, l'élaboration de tout texte doit être précédée de la réalisation d'études d'impact et d'expérimentations, le texte devant bien évidemment être suffisamment souple pour être adaptable.

La confiance que j'évoquais doit bien sûr permettre à l'expression civique, qui est un élément de la démocratie, de se développer. Cela ne remet pas en cause la démocratie représentative, incontournable et responsable. Toutes les autorités, quelle que soit la nature de leurs compétences, doivent s'investir dans une véritable pédagogie civique, si nous ne voulons pas que s'accroissent des tensions au sein de notre société. (*Applaudissements.*)

**M. Gilles Leclerc.** La parole à M. Thani Mohamed Soilihi, sénateur de Mayotte, rapporteur de l'atelier n° 4 « Prendre en compte les réalités propres des outre-mer pour mieux les valoriser ».

**M. Thani Mohamed Soilihi,** sénateur de Mayotte, rapporteur de l'atelier n° 4. L'examen de la question des relations entre les collectivités territoriales et l'État a fait émerger deux thématiques principales : celle de la présence de l'État dans les territoires ultramarins et celle des normes et de l'adaptation du droit applicable aux spécificités ultramarines.

On constate que les réponses apportées par les élus ultramarins à la problématique des relations entre État et collectivités sont souvent différentes de celles qui sont préconisées par les élus de l'Hexagone.

Ce constat est particulièrement prégnant pour la première thématique, celle de la présence de l'État dans les territoires.

Tout d'abord, les élus regrettent que les procédures et l'organisation administrative actuellement en place ne permettent pas aux territoires ultramarins de défendre leurs intérêts auprès des institutions européennes, ce qui est préjudiciable dans un contexte de renégociation du nouveau cadre budgétaire européen pour la période 2014-2020.

Sur le plan local, les élus ultramarins sont favorables au maintien des sous-préfectures, alors que les avis sont partagés sur cette question parmi les élus de l'Hexagone.

La différence de constat entre élus ultramarins et élus hexagonaux transparaît également sur la question de l'ingénierie territoriale : les élus d'outre-mer se déclarent plus favorables au recours à l'assistance du secteur privé, à défaut de pouvoir bénéficier d'un accompagnement renforcé des services déconcentrés de l'État.

Enfin, une grande majorité d'élus ultramarins estime que le rôle joué par l'État auprès des collectivités territoriales doit concerner en priorité la sécurité et le conseil.

La seconde thématique abordée au sein de l'atelier n° 4 était celle des normes et de l'adaptation du droit applicable aux spécificités ultramarines.

Sur cette question, le constat des élus ultramarins amplifie celui qui a été dressé par les élus de l'Hexagone. Les domaines pour lesquels il est attendu un allègement des contraintes normatives pesant sur les collectivités territoriales sont en priorité l'urbanisme, les marchés publics et l'environnement. Mais, outre le foisonnement des normes, c'est leur inadéquation aux réalités locales spécifiques à l'outre-mer qui est fustigée.

Face à ce constat, les débats d'hier ont permis de dégager quatre grandes séries de propositions.

La première concerne les services déconcentrés de l'État, leurs missions et leurs moyens. Les élus ultramarins se sont déclarés en faveur d'une clarification des missions des services déconcentrés et d'un renforcement des moyens humains.

Par ailleurs, ils estiment que les agents des services déconcentrés devraient être davantage sensibilisés aux spécificités et aux réalités humaines des territoires ultramarins. Ils sont également favorables à un nouvel examen de la réorganisation de l'implantation des services déconcentrés sur leur territoire.

En outre, ils réclament un renforcement des compétences de l'État en matière de sécurité et de présence judiciaire. Ils estiment que l'État doit également être le garant de la réponse aux besoins fondamentaux des populations, notamment en eau et en énergie.

Afin d'améliorer les moyens du dialogue entre l'État et les collectivités territoriales, les élus ultramarins, comme ceux de l'Hexagone, se disent favorables à la mise en place d'une instance permanente de concertation.

Ils se sont également prononcés en faveur d'un recours accru à l'expérimentation locale comme préalable à la généralisation de toute réforme relative aux collectivités territoriales et afin de prendre en compte le caractère archipélagique des outre-mer.

Les élus ultramarins réclament aussi une adoption plus rapide des décrets d'application.

Sur la question du poids et de l'inadéquation des normes dans l'exercice de leurs compétences par les collectivités, les élus ultramarins appellent de leurs vœux une véritable association des élus locaux et de l'État au sein de la conférence nationale des exécutifs ou d'une instance permanente de concertation. Ils souhaitent la mise en place d'une ingénierie territoriale d'évaluation des normes applicables localement, chargée de recenser les anomalies normatives.

Enfin, les élus ultramarins réclament de la part de l'État une reconnaissance des spécificités archipélagiques de leurs territoires à travers un renforcement et une amélioration de la continuité territoriale, afin notamment de permettre à leurs entreprises de disposer des mêmes moyens que les entreprises de l'Hexagone. (*Applaudissements.*)

**M. Gilles Leclerc.** Nous en arrivons à une première série de réactions de la salle.

La parole à Mme Stella Dupont, conseillère générale du Maine-et-Loire, maire de Chalonnes-sur-Loire, pour une minute au maximum.

**Mme Stella Dupont.** Il me sera d'autant plus facile d'être brève que j'ai vraiment le sentiment d'avoir été entendue par le Président de la République. En effet, les mots de « clarification », de « lisibilité », de « sérénité » et de « confiance » qu'il a employés reflètent ce que nous avons exprimé hier au sein de l'atelier n° 1.

Nous avons formulé le souhait d'avoir du temps pour faire évoluer nos collectivités, notamment les collectivités intercommunales, certaines d'entre elles étant particulièrement jeunes.

En ce qui concerne les territoires ruraux, il nous faut veiller, dans le cadre de la décentralisation, à assurer un service public de proximité, à la population bien entendu, mais aussi aux élus. Ce point, qui a été souligné à de nombreuses reprises, me semble essentiel.

Cette réforme doit également être souple pour s'adapter aux réalités de nos territoires, aux réalités locales : l'idée de procéder à des expérimentations me semble tout à fait intéressante.

J'ajoute que, comme nombre de mes collègues, je suis extrêmement soucieuse de l'évolution du statut de l'élu. Actuellement, celui-ci n'est pas tout à fait adapté pour les jeunes, hommes ou femmes, et je crois qu'une évolution s'impose.

Je conclurai en affirmant qu'il faut positiver : si ces états généraux nous ont donné l'occasion de formuler des critiques, nous ne devons néanmoins pas oublier que beaucoup de choses fonctionnent bien. Par conséquent, attachons-nous à les développer, et positivons ! (*Applaudissements.*)

**M. Gilles Leclerc.** La parole est à M. Christian Favier, sénateur du Val-de-Marne, président du conseil général.

**M. Christian Favier.** Après qu'aura été abrogée la loi Sarkozy, qui n'avait fait l'objet d'aucune concertation, la nouvelle loi devra donner un nouveau souffle à la démocratie, ce qui passe, comme cela a été dit, par l'établissement d'une relation de confiance renouvelée entre l'État et les collectivités territoriales. Mais il ne faut pas se payer de mots : cette confiance ne sera effective que si l'État tient sa parole.

Le Président de la République évoquait de nouvelles compétences pour les collectivités, par exemple en matière de handicap ou de dépendance s'agissant des départements. Mais il faut, au préalable, que l'État rétablisse les compensa-

tions en faveur des départements, pour que ceux-ci puissent assumer ces nouvelles compétences. Nous considérons qu'il ne peut y avoir élargissement de compétences si les règles n'ont pas d'abord été clairement fixées en matière de financement des collectivités.

Je voudrais également évoquer la place des citoyens. Il est bien beau de discuter entre élus de la réforme, mais il faut aussi faire en sorte que celle-ci permette aux Français d'être plus régulièrement consultés sur toutes les grandes évolutions qui les concernent. À l'image de ce qui a été fait à propos du Grand Paris, je serais assez favorable à ce que soient organisés de larges débats sur les projets intéressant nos concitoyens.

Je conclurai en évoquant le mode de scrutin. Le Président de la République a parlé de la parité : je suis bien évidemment tout à fait favorable à ce que le mode de scrutin soit modifié pour assurer la parité au sein des conseils généraux, mais je crois qu'il faut également prendre en compte la pluralité des opinions, ce qui suppose que l'on envisage l'introduction de la représentation proportionnelle. (*Applaudissements.*)

**M. Gilles Leclerc.** La parole à M. Jean de Galard, maire de Saint-André, vice-président de l'association des maires de Haute-Garonne.

**M. Jean de Galard.** L'établissement de relations de confiance entre l'État et les collectivités territoriales était le thème de l'un des ateliers. La confiance est en effet à la base de toute société moderne. Pour qu'elle s'instaure, il est nécessaire de mieux se connaître : nous devons savoir quelles compétences l'État entend continuer à exercer seul, quelles compétences il veut partager et avec qui.

Il faut également que nous sachions comment, sans réforme préalable des finances locales, nous aurons les moyens de faire fonctionner tous les échelons de la démocratie. Pour ne parler que de la région, celle-ci est pratiquement dépourvue de ressources à l'heure actuelle.

Il faut aussi penser à rétablir la solidarité. Dans les départements, cette solidarité, notamment avec les personnes âgées, doit être une réalité, assurée par des moyens égaux partout et pour tous.

On a désigné les communes comme l'échelon de base de la démocratie. N'oublions pas que leurs élus, très souvent bénévoles ou presque, sont le relais indispensable entre le citoyen et les autres niveaux de collectivités.

Nous l'oublions souvent, nous pouvons nous appuyer sur les conseils économiques, sociaux et environnementaux, à l'échelon tant régional que national. Il serait peut-être bon d'écouter leurs avis avant de prendre des décisions. Étant moi-même membre d'un conseil économique, social et environnemental régional, je pense qu'il est regrettable de négliger l'aide que peuvent apporter ces instances ; je le dis sans amertume.

En conclusion, j'observerai que la nécessaire métropolisation en cours ne doit pas avoir pour conséquence de couper la France en deux. Le monde rural est vivant, l'accueil, qui est au cœur de ses valeurs, doit pouvoir reprendre tout son sens : pour cela, il faut lui donner les moyens d'une parité avec le monde urbain. (*Applaudissements.*)

**M. Gilles Leclerc.** La parole est à M. Robert Proudhon, maire de Chasnans, dans le Doubs.

**M. Robert Proudhon.** Maire depuis trente et un ans d'une très petite commune du Doubs, terre de réalisme qui a vu naître le peintre Gustave Courbet, mais aussi terre d'utopie

sociale avec notamment Pierre-Joseph Proudhon, je fais le constat alarmant d'une dégradation progressive de la relation de confiance avec l'État. Pour renouer avec la confiance, mes collègues maires ruraux du département et moi-même, réunis autour de nos sénateurs, estimons que six grandes conditions doivent être remplies, dont certaines viennent d'ailleurs d'être évoquées par le Président de la République.

Premièrement, l'État doit nous donner les moyens de développer les services à nos concitoyens. Si l'État, quant à lui, veut désertier nos territoires, il faut que cela soit anticipé, préparé, et non pas imposé sans consultation. Je pense notamment à la présence postale, qui devient l'absence postale...

Deuxièmement, l'État ne doit pas nous soumettre au *diktat* permanent de normes. Les seuils démographiques ne suffisent pas. Pourquoi une communauté de communes de plus de 5 000 habitants est-elle jugée économe et viable, tandis qu'une communauté moins peuplée serait forcément dépendante et non viable ?

Troisièmement, l'État doit laisser la place à une expérimentation qui puisse aller au-delà du réglementaire. Il n'appartient pas aux technocrates des bureaux de définir nos besoins, qu'il s'agisse d'urbanisme, de petite enfance, etc.

Quatrièmement, il faut que soit identifié, parmi l'ensemble des services – le Président de la République l'a rappelé tout à l'heure –, un véritable chef de file, pour en finir avec l'arbitrage du préfet sur des dossiers mineurs, voire insignifiants.

Cinquièmement, il faut clarifier les compétences et aller au bout des transferts. Quand l'État a transféré des compétences, il ne doit plus intervenir.

Sixièmement, l'État central doit comprendre que nous avons des charges de ruralité. On ne peut plus accepter qu'un urbain vaille deux ruraux.

En résumé, si la commune doit rester la cellule de base de notre organisation territoriale, l'État, qui n'a plus d'argent, doit remplacer la culture du contrôle par celle du conseil. Je le dis avec force : plus une commune est petite, plus elle a besoin de l'État !

**M. Gilles Leclerc.** Il faut conclure, monsieur Proudhon !

**M. Robert Proudhon.** En conclusion, je voudrais livrer à votre réflexion cette phrase de Pierre-Joseph Proudhon, tirée de son ouvrage *Théorie de la propriété*, publié en 1865 : « L'État ne doit pas plus commanditer le travail que se faire industriel ou commerçant : son rôle est d'avertir, d'exciter, et puis de s'abstenir. » (*Applaudissements.*)

**M. Gilles Leclerc.** La parole à M. Paul Néaoutyine, président de la Province Nord de Nouvelle-Calédonie.

**M. Paul Néaoutyine.** Je voudrais tout d'abord me féliciter de l'organisation de ces états généraux.

La Nouvelle-Calédonie est dans un processus particulier de décolonisation, que l'État accompagne.

En raison du transfert progressif des compétences, l'État est de moins en moins présent en Nouvelle-Calédonie. Au travers de nos collectivités locales, nous essayons de reprendre à notre compte les charges qui nous incombent désormais, sachant que nous exerçons pleinement la compétence fiscale.

Je souhaite que l'État continue à être présent dans ce processus de décolonisation et qu'il nous accompagne dans nos projets en matière de valorisation de la ressource que représente le nickel : la valeur ajoutée ainsi créée nous

permettra de prendre le relais de l'État, car nous avons la volonté d'assumer les transferts de compétences. (*Applaudissements.*)

**M. Gilles Leclerc.** Retour à la tribune : la parole est à M. Edmond Hervé, sénateur d'Ille-et-Vilaine, en remplacement de M. Éric Doligé, rapporteur de l'atelier n° 1 « Nouer des relations de confiance entre l'État et les collectivités territoriales et clarifier les missions des acteurs locaux ».

**M. Edmond Hervé, sénateur d'Ille-et-Vilaine, en remplacement de M. Éric Doligé rapporteur de l'atelier n° 1.** Les collectivités territoriales reconnaissent à l'État la responsabilité principale des missions de défense, de diplomatie, de justice, de sécurité, d'éducation et de santé. Éric Doligé constate que les contributions transmises par certains acteurs demandent que l'État se recentre sur ses missions régaliennes.

Il est également dit que l'État ne doit pas intervenir sur les compétences transférées. Il lui revient de préciser les compétences propres et de garantir une stabilité fiscale et normative sans laquelle les politiques territoriales manquent d'une nécessaire continuité.

Au département incombe la charge de la solidarité sociale. La région, quant à elle, a un rôle stratégique à jouer, notamment dans le domaine du développement économique.

Concernant la répartition des compétences, il est tout d'abord rappelé qu'il ne doit pas y avoir de nouveaux transferts de compétences sans une clarification de l'actuelle répartition. À ce sujet, il est souhaité que le préfet soit plus serviteur de l'esprit du texte que de sa lettre.

Il est rappelé que 28 % des élus se prononcent en faveur de la clause générale de compétence pour toutes les collectivités, tandis que 35 % d'entre eux souhaitent qu'elle ne concerne que les communes, des blocs de compétences étant déterminés pour le département et la région.

Dans l'hypothèse d'une extension de la clause générale de compétence au département et à la région, plusieurs acteurs précisent que le principe de subsidiarité doit garantir que les décisions soient prises au niveau le plus pertinent.

On évoque aussi, bien sûr, la conférence territoriale à l'échelon de la région et la notion de chef de file.

Concernant les nouveaux transferts de compétences, les prises de position sont assez consensuelles en matière de transports, de gestion des fonds européens, d'emploi, de formation professionnelle, d'enseignement supérieur, de recherche, de gestion des lycées. Plus de la moitié des personnes qui ont répondu au questionnaire souhaitent le transfert de ces nouvelles compétences à la région.

En ce qui concerne le département, celui-ci est considéré comme le mieux placé pour assurer la solidarité territoriale.

On rappelle également que des relations contractuelles doivent se nouer entre les uns et les autres.

La question finale est la suivante : ces tendances traduisent-elles le souhait de franchir une nouvelle étape dans la décentralisation ou simplement une volonté d'achèvement de l'acquis ? Cette question a été posée lors d'une rencontre départementale : 62 % des personnes ayant répondu ont souhaité le franchissement d'une nouvelle étape et 65 % précisent que, dans ce cas, les collectivités territoriales devraient pouvoir choisir elles-mêmes leurs compétences.

J'espère avoir été fidèle à la pensée et au texte de notre collègue Éric Doligé. (*Applaudissements.*)

**M. Gilles Leclerc.** La parole est à Mme Aline Archimbaud, sénatrice de Seine-Saint-Denis, rapporteur de l'atelier n° 4 « Prendre en compte les réalités propres des outre-mer pour mieux les valoriser ».

**Mme Aline Archimbaud,** sénatrice de Seine-Saint-Denis, rapporteur de l'atelier n° 4. La question de la répartition des rôles entre l'État et les collectivités, ainsi qu'entre les différentes strates territoriales, se pose dans les outre-mer avec une acuité particulière, en raison de l'histoire et de la diversité des statuts. Cela impose de réfléchir au degré d'autonomie souhaité, à la place de l'État, mais aussi aux relations entre les collectivités.

Ces orientations, cela a été souligné avec force, ne peuvent être définies sans prendre en compte les aspirations des populations à plus de proximité. On constate que les parcours institutionnels sont très divers et que le « sur mesure » est devenu la norme.

Depuis 2003, la réflexion s'articule autour de deux catégories : celle des départements et régions d'outre-mer et celle des collectivités d'outre-mer, dont le statut est régi par la loi organique et dont le degré d'autonomie est en principe plus important.

Toutefois, cette classification reste réductrice : elle n'embrasse pas la diversité des situations et ne rend pas compte du laboratoire ni de la palette institutionnelle que représentent nos collectivités situées outre-mer.

Le « sur mesure » qui caractérise les collectivités régies par l'article 74 de la Constitution progresse également au sein du cadre défini par l'article 73. Le choix de l'assemblée unique à la Martinique et en Guyane ou le recours à l'habilitation législative en sont autant d'illustrations.

Il faut aussi évoquer la Nouvelle-Calédonie, territoire de la République qui construit progressivement un statut original, dont l'innovation majeure a conduit à constituer le Congrès de la Nouvelle-Calédonie en un véritable législateur local devant lequel répond un gouvernement pluraliste et collégial, avec ce sens du consensus représentant l'essence de l'accord de Nouméa. Ce statut à part est issu d'un processus particulier, et les acteurs locaux souhaitent que soit bien conservée cette spécificité.

En dépit de cette grande diversité, les états généraux de la démocratie territoriale ont fait émerger des problématiques communes. Des départements d'outre-mer ont ainsi fait valoir que les questions relatives au « droit commun » intéressent aussi les outre-mer, notamment les départements, qu'il s'agisse de la clause générale de compétence ou du financement des compétences transférées.

La question de la répartition des compétences intéresse particulièrement les élus ultramarins, qui sont attachés à la diversité des statuts et à leur bonne adaptation au contexte local, dans le respect du souhait des populations et de la spécificité de chaque territoire. Là encore, la singularité des outre-mer doit s'incarner dans la mise en œuvre d'un principe de subsidiarité, notamment en matière de développement économique et de mise en valeur des ressources naturelles.

L'extrême fragilité économique des outre-mer a été soulignée, ainsi que la nécessité de diminuer leur dépendance économique, le problème de la vie chère et le caractère très prégnant du chômage.

Concernant la mise en valeur des ressources naturelles, a été relevée la nécessité de trouver les moyens de valoriser le potentiel local, le développement endogène, tout en préservant la richesse particulière de la biodiversité, elle-même potentiellement facteur de développement.

Par ailleurs, les élus ultramarins défendent le maintien des compétences déjà décentralisées et sont attachés à une compensation immédiate et intégrale des transferts de compétences. Pour une meilleure coordination dans l'exercice des compétences, ils se déclarent favorables aux instances de dialogue territorial.

Un consensus s'est dégagé sur le fait que la commune, gage de proximité, doit rester un pivot essentiel de la vie des collectivités ultramarines. Une large majorité d'élus tient à ce que la commune reste dotée de la clause générale de compétence.

L'État, enfin, demeure perçu comme un partenaire privilégié, même là où les compétences ont été très largement transférées. Encore faut-il que ces compétences aient été correctement transférées. Des demandes en faveur de nouveaux transferts émergent clairement, s'agissant en particulier de la gestion des fonds européens, ainsi que d'une plus ample capacité à adapter les normes aux réalités locales. La nécessité de promouvoir une meilleure insertion dans l'environnement régional, en disposant des leviers indispensables au développement de l'intégration régionale, par exemple la politique de visas ou la diplomatie avec les États voisins, a été fortement soulignée. (*Applaudissements.*)

**M. Gilles Leclerc.** Dans la salle, la parole est à M. Jean-Paul Huchon, président du conseil régional d'Île-de-France.

**M. Jean-Paul Huchon.** À ce moment de notre histoire économique, les régions ont l'ambition de porter la croissance avec l'État. À cette fin, il faut leur reconnaître ce quatrième pilier de la décentralisation qu'est la compétence en matière de développement économique, d'appui à l'innovation.

Dans cette perspective, deux leviers peuvent être actionnés.

Le premier est la Banque publique d'investissement. Nous avons pris des positions fortes et reconnues par le Président de la République sur une sorte de mutualisation de banques mutualistes régionales que nous pourrions animer et présider.

La gestion des fonds européens constitue le second levier. Cela fait vingt ans qu'on en parle dans les congrès, et il est temps de passer aux actes. Ce sera un progrès considérable pour la décentralisation.

Tout cela doit se faire avec un chef de file, mais il ne peut s'agir d'une espèce de direction aveugle ou jacobine. Nous pensons qu'il faut construire notre développement économique en partenariat avec les départements et les agglomérations, par une politique de coopération plutôt que par une lutte d'influences.

Enfin, François Hollande a dit des choses importantes sur la fiscalité : les régions sont aujourd'hui totalement démunies. Il était important de le dire ; maintenant, il faut agir ! (*Applaudissements.*)

**M. Gilles Leclerc.** La parole est à M. Denis Merville, président de l'association des maires de Seine-Maritime.

**M. Denis Merville.** Je voudrais compléter les propos des rapporteurs de l'atelier n° 1.

J'ai retenu qu'il ne fallait pas opposer l'État aux collectivités territoriales. Ces deux échelons sont au service de nos concitoyens, de l'intérêt général. Cela est particulièrement vrai des élus de proximité que sont les maires.

Nouer des relations de confiance entre l'État et les collectivités locales ne se décrète pas ; de telles relations doivent se tisser au quotidien, par un dialogue régulier sur les politiques qui nous concernent. Nous devons être considérés comme des partenaires, et non comme des sous-traitants, voire des exécutants de politiques décidées ailleurs.

Par ailleurs, un renforcement du pouvoir des grandes institutions a été souhaité : je pense au Comité des finances locales et à la commission consultative d'évaluation des normes. En effet, il faut trouver des solutions, car les normes sont trop nombreuses et de plus en plus coûteuses.

On a également insisté sur le rôle essentiel du préfet pour assurer le maintien des services publics, ainsi que pour coordonner les politiques territoriales, l'action des divers services de l'État n'étant pas toujours cohérente. Ont été citées, à ce propos, la DIRECTE, la direction régionale de l'entreprise, de la consommation, du travail et de l'emploi, et la DREAL, la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement.

Enfin, en ce qui concerne la contractualisation, il faut garantir la représentation des collectivités de tous niveaux et écarter toute tutelle d'une collectivité sur une autre, s'agissant en particulier des communes.

**M. Gilles Leclerc.** La parole est à M. Gérard Pelleteret, maire de Villersexel, vice-président du conseil général de la Haute-Saône.

**M. Gérard Pelleteret.** Mon propos s'articulera autour d'un constat et de l'indication d'une piste pour l'avenir.

En tant que maire d'un village de 1 500 habitants et conseiller général d'un canton regroupant trente-deux communes et 7 700 habitants, je crois bien connaître la ruralité...

Nous avons tous la volonté et l'ambition de rendre nos territoires plus attractifs. Pour cela, nous devons mettre en place des projets adaptés à la réalité locale, mais nous manquons de matière grise : les dossiers deviennent si compliqués que, dans nos villages, nous n'avons pas les compétences requises pour les traiter efficacement et répondre ainsi aux attentes de nos populations. Il nous faut de la matière grise pour faire face à la multiplication de textes la plupart du temps illisibles et souvent inapplicables. Il s'agit vraiment là pour nous d'un gros problème.

Après ce constat, j'évoquerai une piste.

Grâce à une initiative du président du conseil général de la Haute-Saône, M. le sénateur Yves Krattinger, les élus de petites collectivités que nous sommes ont désormais la possibilité de s'appuyer sur les compétences réunies au sein d'une agence départementale, Ingénierie 70, les services de l'État, tels que la direction départementale de l'agriculture, la DDA, ou la direction départementale de l'équipement, la DDE, n'ayant plus les moyens de nous aider comme ils le faisaient autrefois : ils ont maintenant davantage un rôle de contrôle. Heureusement, cette nouvelle structure nous permet de mener à bien des projets de façon efficace.

**M. Gilles Leclerc.** La parole est à Mme Marie-Laure Phinera-Horth, maire de Cayenne.

**Mme Marie-Laure Phinera-Horth.** Je voudrais évoquer le problème de la sécurité, la situation en la matière pouvant être encore plus explosive dans les outre-mer que dans l'Hexagone.

Ainsi, chacun des cinq départements d'outre-mer connaît des quartiers à risques, avec le cortège d'incivilités et le développement de la délinquance que cela suppose. Les élus que nous sommes doivent veiller à éviter que le sentiment d'exaspération des citoyens ne débouche sur des réactions passionnelles et des réflexes d'auto-défense.

Je voudrais tout d'abord me réjouir de l'attention manifestée à toutes les villes d'outre-mer à travers la désignation de Cayenne parmi les quinze premières zones de sécurité prioritaires.

Je souhaite également souligner la dimension institutionnelle du sujet. En effet, la commune, sans doute au nom de la clause générale de compétence, ainsi qu'en raison du rôle du maire, qui agit dans certains domaines en tant que représentant de l'État, est systématiquement interpellée, aux côtés de l'État, sur ces questions de sécurité.

Je m'interroge sur la traduction institutionnelle de cette implication forte des maires aux côtés du préfet sur ces questions de sécurité.

**M. Gilles Leclerc.** À la tribune, la parole est à Mme Jacqueline Gourault, sénatrice du Loir-et-Cher, présidente de l'atelier n° 1 « Nouer des relations de confiance entre l'État et les collectivités territoriales, et clarifier les missions des acteurs locaux ».

**Mme Jacqueline Gourault, sénatrice du Loir-et-Cher, présidente de l'atelier n° 1.** La France est une vieille nation, qui a toujours été tiraillée entre les partisans d'un pouvoir central fort, les Jacobins, et les tenants d'un pouvoir renforcé des territoires, des provinces, aujourd'hui des collectivités territoriales, les Girondins.

Encore aujourd'hui, nous n'échappons pas à ces deux tendances. Le Président de la République dirait que c'est une contradiction française. Si l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution précise que l'organisation de notre République est décentralisée, tout le défi est de définir comment on construit la décentralisation dans un pays unitaire. Ce défi, nous devons le relever tous ensemble.

Le Président de la République a rappelé les circonstances actuelles, marquées par une crise économique, financière et sociale qui nous oblige à trouver le chemin d'une République équilibrée, apaisée.

Pour ma part, je suis certaine que les élus locaux sont conscients de l'état actuel de notre pays et de la nécessité de faire des efforts. Économies, rationalisation, mutualisation : autant de mots d'actualité, qu'il faut bien sûr conjuguer avec la continuité du service public.

Tout ce que j'ai ressenti sur le terrain montre que les Français ont besoin d'un État renforcé dans ses missions souveraines, c'est-à-dire la sécurité, la diplomatie, la défense, la justice, l'éducation, la santé et la cohésion sociale.

Nos concitoyens ont par ailleurs besoin de proximité et d'efficacité pour les accompagner dans leur vie quotidienne. Ce sont nos collectivités territoriales qui, par l'action locale, assurent chaque jour la qualité de vie des Français et l'aménagement de notre territoire.

C'est donc dans un esprit de confiance – le Président de la République l'a souligné, c'était son premier point – et d'harmonie que les élus locaux, tout comme les citoyens qu'ils représentent, ont besoin d'un État accompagnateur des collectivités et facilitateur de l'action locale. Cela se traduit par une nécessaire clarification du périmètre de l'action de l'État, notamment dans ses missions déconcentrées.

Le Président de la République a également évoqué longuement les normes. Je l'approuve lorsqu'il parle à la fois du stock et du flux. Je tiens néanmoins à préciser, puisqu'il a indiqué à juste raison que les parlementaires n'étaient pas exempts de responsabilités dans la création des normes, qu'il ne faut pas oublier l'État et son administration ainsi que l'Europe ; nous avons d'ailleurs tendance à toujours plus renforcer les normes européennes dans notre pays ; je crois donc que la production des normes est une responsabilité partagée.

Je crois aussi que les trois niveaux de collectivités, tels qu'ils existent aujourd'hui, correspondent à une réalité bien vécue, et j'insiste sur l'idée que l'intercommunalité, c'est-à-dire le bloc communal, est vraiment aujourd'hui une réalité. À mon avis, c'est la réalité qui a permis à l'échelon communal de proximité, avec tout ce qu'il a d'histoire et de vie quotidienne, de se maintenir sur le territoire français.

En matière de compétences, nous savons tous qu'il faut une meilleure organisation, une meilleure articulation entre les niveaux de collectivités. Je crois aussi – le Président de la République n'en a pas parlé ce matin – que les Français et les élus attendent plus une meilleure lisibilité que de nouveaux transferts. C'est une réorganisation à l'intérieur de ce qui existe qui est attendue.

Puis il y a ce nécessaire dialogue, qui est très important. C'est la raison pour laquelle le conseil régional des exécutifs me paraît une bonne idée, comme d'ailleurs le Haut conseil des territoires, qui, lui aussi, favorisera le dialogue.

Je terminerai en disant que, si j'ai approuvé de A à Z cette création des états généraux de la démocratie territoriale, à laquelle j'ai participé, c'est parce que c'est aussi un moment de dialogue. J'ai tout fait pour que ce soit un succès, aussi bien au Sénat que sur le terrain, avec mon collègue Jeanny Lorgeoux, sénateur, comme moi, du Loir-et-Cher.

Ce temps de dialogue est un moment, une étape, mais il aura permis que des échanges aient lieu ; il nous aura permis de prendre le pouls des collectivités dans un climat de confiance. (*Applaudissements.*)

**M. Gilles Leclerc.** La parole est à M. Claudy Lebreton, président du conseil général des Côtes-d'Armor, président de l'Assemblée des départements de France.

**M. Claudy Lebreton,** *président de l'Assemblée des départements de France (ADF).* Mes chers collègues, au moment où se tiennent ces états généraux, les Français nous ont adressé un message : selon un sondage d'opinion publié voilà quelques heures, ils sont favorables à de nouveaux transferts de compétences de l'État aux collectivités territoriales.

Ce message très fort, ils l'ont exprimé de façon très majoritaire. Cela montre combien ils ont compris, après trente années de décentralisation, qu'il y avait une véritable efficacité de l'action publique dans les territoires et au sein des collectivités territoriales.

Tout à l'heure, le Président de la République a fixé le cap, mais il nous a aussi lancé un défi. Il a parlé de « bloc de compétences » : c'était l'esprit originel de la loi de 1982 ; il a parlé de « chef de file », notion extrêmement importante, et de « gouvernance territoriale partagée ».

Le défi qu'il nous lance, c'est de rechercher entre nous, élus de France, avec le Parlement, avec l'État, un compromis positif. Ce défi, qu'il nous lance comme une possibilité, allons-nous le relever ? Il y a là, manifestement, pour nous, élus de France, un véritable enjeu auquel nous devons répondre.

Pour ma part, comme je l'ai dit, voilà quelques heures devant mes pairs, au ministre en charge de ce dossier, je suis favorable à cette idée du compromis positif, qui doit être notre mobile et notre objectif dans ce qui, aujourd'hui, représente notre responsabilité collective avec, bien entendu, le Gouvernement et l'État.

Je voudrais, pour terminer, rappeler deux principes essentiels, qui n'ont pas été évoqués par le chef de l'État, ni d'ailleurs au cours de ces ateliers.

C'est l'Europe qui, au Comité des régions puis au Parlement européen, a édicté le principe de subsidiarité. C'est extrêmement important : du bas vers le haut mais aussi du haut vers le bas. Comment allons-nous vivre, comment allons-nous faire vivre dans nos territoires ce principe de subsidiarité ?

Par ailleurs, mes chers collègues, sommes-nous prêts aussi, en fonction des territoires, des espaces géographiques régionaux ou autres, à faire vivre le principe de spécificité ? Faut-il une même organisation territoriale, que l'on soit en Bretagne, en Midi-Pyrénées, en Alsace, dans la région lyonnaise ou en Île-de-France ? Il faut qu'il y ait, sur ce point, une véritable avancée.

Et si cette loi de décentralisation, comme le souligne souvent Yves Krattinger, permet une véritable marche en avant, nous pourrions incontestablement, demain, nous vanter d'avoir relevé le défi, et ce sera un vrai progrès pour la démocratie et pour les libertés. (*Applaudissements.*)

**M. Gilles Leclerc.** La parole est à M. Jacques Pélissard, député du Jura, maire de Lons-le-Saunier, président de l'Association des maires de France.

**M. Jacques Pélissard,** *président de l'Association des maires de France (AMF).* Monsieur le président, mesdames les ministres, mes chers collègues, en préambule, je soulignerai que c'est non pas en tant que parlementaire que j'interviens mais en ma qualité de président de l'Association des maires de France, qui porte les attentes de l'ensemble des maires. Quel que soit le gouvernement en place, l'AMF a toujours été un interlocuteur, certes exigeant, mais constructif et loyal. (*Applaudissements.*)

Cela étant dit, permettez-moi d'évoquer plusieurs points en écho aux propos du Président de la République.

Il faut effectivement construire une société de confiance. La confiance, c'est un état d'esprit ; j'irai donc plus loin en disant qu'il faut aller, à mon sens, jusqu'au partenariat, qui est la confiance traduite en actions opérationnelles, efficaces et concrètes.

Ce partenariat doit s'exercer sur trois registres.

Premièrement, il doit être mis en œuvre entre les collectivités territoriales – départements, régions, communes, intercommunalités – et l'État.

Après la tentative de la conférence nationale des exécutifs sous le précédent gouvernement, l'annonce de la création du Haut conseil des territoires, confirmée par le Président de la République, est très positive, d'autant plus que le chef de l'État a indiqué que ce Haut conseil incorporerait la commission consultative d'évaluation des normes. L'avis favorable de cette commission sur les normes futures est une très bonne chose, et nous participerons de façon efficace et active à ce Haut conseil.

Deuxièmement, il faut mettre en place de vrais partenariats à l'intérieur de l'espace régional entre les différents niveaux : la région, les départements et le bloc local, donc les communes et les intercommunalités. En ce sens, la conférence territoriale régionale est une bonne démarche. On peut passer des conventions, coconstruire, coproduire ensemble des schémas permettant d'affirmer de véritables rôles de chefs de file.

Le rôle de chef de file, la notion de bloc de compétences, déjà prévus par la loi de 1982, vont dans le bon sens, sous réserve de la mise en œuvre de cette coconstruction. Il n'appartient pas à tel niveau territorial d'imposer à des exécutants ou sous-traitants, communes et intercommunalités, l'exécution de politiques. Seule cette coconstruction nous permettra de trouver, ensemble, une vraie cohérence, une vraie efficacité à notre action.

Troisièmement, il faut que se nouent des partenariats et des rapports de confiance au niveau du bloc local entre communes et intercommunalités. La loi, trop longtemps – et c'est parfois encore le cas –, a été marquée par le principe d'exclusivité. Une compétence est transférée ou elle ne l'est pas !

Bon nombre de compétences requièrent un exercice conjoint, partagé entre communes et intercommunalités. Je pense à la politique de la ville, au logement social, à la voirie, à l'environnement où l'on peut se répartir les compétences et définir ensemble, au niveau du conseil communautaire, l'intérêt communautaire. Aujourd'hui, cet intérêt est trop marqué par un principe d'exclusivité ; la subsidiarité, le partage, l'approche conjointe, voilà une démarche intéressante !

J'évoquerai un dernier point, dont a également parlé le Président de la République : la nécessité d'un vrai statut de l'élu. Dans notre pays, sur ces parcelles de territoires que nous aimons passionnément, il est des hommes et des femmes qui portent la cohésion sociale, qui portent des projets de territoires : ils méritent un statut de l'élu afin de faire vivre plus efficacement l'intelligence de nos territoires. (*Applaudissements.*)

**M. Gilles Leclerc.** Après les communes et les départements, les régions : la parole est à M. Alain Rousset, président du conseil général d'Aquitaine, président de l'Association des régions de France.

**M. Alain Rousset,** *président de l'Association des régions de France (ARF).* Monsieur le président, madame la ministre, chers collègues, je ne reviendrai pas sur ce qu'ont déjà dit Jacques Pélissard et Claudy Lebreton, si ce n'est pour souligner que nous devons assumer d'être dans une période cruciale de l'histoire de notre pays.

Alors que la France doit faire face à une crise de ses finances publiques, à une crise économique et industrielle considérable, elle est le dernier pays à conserver une organisation napoléonienne. Un certain nombre de ruptures sont donc nécessaires.

Premièrement, il faut engager une rupture entre déconcentration et décentralisation. C'est l'une ou c'est l'autre ! Le Président de la République a tranché en faveur de la décentralisation. Cela ne signifie pas que l'on ne réarme pas l'État là où il assure ses compétences régaliennes. Mais on ne peut pas multiplier les sous-préfectures et renforcer les gendarmeries et les hôpitaux. C'est un choix que nous devons assumer collectivement.

Deuxièmement, les élus que nous sommes doivent entrer, par définition, dans l'âge adulte de la démocratie. On n'exprime plus des financements à l'égard d'opérations, on représente des politiques, qu'elles soient de solidarité, de développement économique ou de formation. C'est ce que nous demandent nos concitoyens.

Pourquoi se sont-ils éloignés de la politique ? Parce qu'ils ne savent plus qui fait quoi. Non seulement cela coûte plus cher qu'ailleurs, mais le temps de la décision publique est plus long qu'ailleurs. Or nous devons décider vite, que ce soit pour un chômeur ou pour une entreprise. Cela nécessite une petite révolution en ce qui nous concerne.

Le Président de la République a indiqué tout à l'heure qu'une clarification des compétences était nécessaire. Cela signifie que le législateur doit se prononcer précisément sur le « qui fait quoi ». Nous ne pouvons pas – c'est là peut-être une petite différence avec Jacques Pélissard – laisser à un *bargaining*, fût-il mené sous l'égide du président de la région, le soin de déterminer à qui ira tel ou tel type de compétence. Les régions ne sont pas d'accord, pour la simple raison qu'elles seraient totalement minoritaires et qu'étant les plus récentes elles passeraient à la trappe, mais surtout parce que le législateur ne peut pas se départir de cette responsabilité.

En revanche, un certain nombre de domaines doivent faire l'objet d'une discussion, d'une coconstruction. Je pense à l'eau, à l'environnement, à l'énergie. Mais nous devons être capables aujourd'hui de décentraliser, de « déverticaliser » dans deux domaines essentiels, considérés par nos concitoyens comme prioritaires.

Il s'agit, d'une part, du logement. Qui sera le patron ? Le département ou l'intercommunalité ? En tout cas, ce n'est pas un domaine revendiqué par les régions.

Il s'agit, d'autre part, de la politique de l'emploi. Je parle non pas de la détermination de l'indemnisation des chômeurs, ou de sa durée, mais simplement du tricotage compliqué entre mobilité, logement et orientation. Sur ce point, le Président de la République est allé relativement loin.

Mes collègues l'ont dit, les régions n'ont aucune ambition hégémonique. Elles veulent coconstruire. Mais, pour que ce soit efficace, les schémas relevant de leurs domaines de compétence, comme la formation et le développement économique, doivent être prescriptifs. Il ne faut pas miter les territoires. Le montant des aides directes aux entreprises ne peut pas, dans les régions les plus riches, être dix fois supérieur à ce qu'il est ailleurs, car ce serait de nature à polluer notre relation avec les entreprises.

En tout cas, je le répète, nous voulons nous engager dans une démarche de coconstruction et de collaboration. L'État doit se réarmer pour ce qui concerne tant l'expertise que ses propres compétences. Il faut également rompre avec la politique de la RGPP, qui a raboté toutes les missions de service public. (*Applaudissements.*)

**M. Gilles Leclerc.** La parole est à M. Jo Spiegel, élu du Haut-Rhin, secrétaire national de l'Assemblée des communautés de France.

**M. Jo Spiegel,** au nom de l'Assemblée des communautés de France (*AdCF*). Je m'exprime au nom de l'Assemblée des communautés de France et de son président, Daniel Delaveau, retenu à Biarritz pour la convention nationale, qui réunit plus de 1 700 élus communautaires. Nombre de ces derniers ont d'ailleurs saisi que la coopération est sans doute l'attitude la plus aboutie de la démocratie.

On l'a compris, les états généraux ne sont pas l'addition des désirs des uns et des autres. Ils doivent servir à s'interroger sur le sens. La question fondatrice, qui ne date pas d'aujourd'hui, est, me semble-t-il, la suivante : quelle organisation des pouvoirs locaux est-elle la plus lisible, la plus efficiente et la plus cohérente pour les habitants, les territoires et le « bien commun », termes employés par le Président de la République ? Effectivement, si notre engagement a un sens, c'est de servir le bien commun.

La lisibilité, c'est le b.a.-ba de la démocratie.

L'efficacité, c'est le devoir qui est le nôtre d'utiliser les deniers publics avec sobriété et intelligence.

La cohérence, c'est la seule façon d'aborder ce qui fait la spécificité de notre société, c'est-à-dire la complexité, et son espérance, c'est-à-dire la métamorphose. Nous ne pourrions pas nous contenter de laisser aller le monde tel qu'il va. Le défi majeur du début de ce XXI<sup>e</sup> siècle, c'est de conjuguer la souplesse, la diversification de l'organisation – la France est riche de sa diversité – avec la valeur égalité, qui est l'un des gènes de la République.

Pour cela, il faut faire fructifier trois attitudes en même temps.

D'abord, il convient de reconnaître la singularité de nos territoires et de nos régions. Une communauté de communes ne fait pas la même chose qu'une communauté d'agglomération. Je le dis depuis quinze ans, les décisions prises en Alsace ne seront pas forcément celles qui seront décidées par d'autres régions. L'organisation du puzzle institutionnel doit partir du terrain, et je plaide pour qu'elle aille du bas vers le haut autant que du haut vers le bas. C'est la raison pour laquelle, selon moi, l'acte III de la décentralisation doit être l'acte I de la subsidiarité.

Ensuite, s'agissant des rapports de réciprocité entre les échelons de responsabilités, entre l'urbain et le rural, il faut – cela a déjà été dit – définitivement tourner le dos à l'empilement, au côtoiement courtois, à l'enchevêtrement et au cloisonnement.

Enfin, il faut construire du commun, refuser l'entre-soi et mettre de la solidarité dans la construction.

C'est dans cet esprit que l'Assemblée des communautés de France a fait un certain nombre de propositions. Nous voulons ainsi souligner l'importance des territoires de vie. Le territoire, c'est plus qu'un simple espace, c'est la plaque pivot entre le global et le local. Il faut donc reconnaître le rôle du bloc local, du couple commune-communauté.

Il y a aussi le contrat ; mais ce contrat nous voulons le coproduire non pas d'étage à étage, avec l'étage du dessus qui se sent supérieur à celui du dessous, mais dans l'égalité, de plain-pied.

Puisque nous parlons des pouvoirs locaux, je terminerai en citant Hannah Arendt : « Le pouvoir naît quand les hommes travaillent ensemble et disparaît quand ils se dispersent. » Alors travaillons ensemble à nous fédérer ! (*Applaudissements.*)

**M. Gilles Leclerc.** La parole à Gérard Collomb, maire de Lyon, sénateur du Rhône, président de l'Association des communautés urbaines de France.

**M. Gérard Collomb,** président de l'Association des communautés urbaines de France (*ACUF*). Cela a été dit, notre tradition était de prévoir une organisation uniforme de notre territoire. Si l'on veut réussir la décentralisation, il faudra partir du constat que la France est diverse, et en tenir compte.

Lorsque l'on regarde une carte de notre pays, on y voit de grandes zones rurales. Bien évidemment, elles ne peuvent être organisées comme les grandes zones urbaines. Mais on peut tout de même se dire entre nous que c'est bien au niveau du fait urbain que se jouent aujourd'hui les grands enjeux. Choc de compétitivité, crise du logement, crise sociale et éclatement des banlieues, tout cela se passe dans les grandes villes !

Jean-Pierre Chevènement avait donné vie à cette réalité socioéconomique en renforçant l'intercommunalité. Nous devons travailler en ce sens, car l'intercommunalité permet l'expression des maires. N'oubliez jamais, cher Alain Rousset, que le citoyen connaît d'abord un élu : son maire. L'intercommunalité permet de faire travailler les maires ensemble sur des projets communs. Nous devons donc la renforcer au niveau des villes moyennes que vous représentez, au niveau des grandes agglomérations, auxquelles il faudra peut-être donner le statut de communautés urbaines, et au niveau des grandes métropoles qu'évoquait le Président de la République.

La France pourra relever le choc de compétitivité si nous sommes capables de nous comparer aux grandes métropoles européennes. Lorsque les grandes entreprises ont des enjeux au niveau européen, le choix se fait non pas entre telle ou telle ville de France, mais entre telle ou telle ville d'Europe. Il est donc fondamental de donner à nos grandes villes la capacité de se comparer aux métropoles européennes.

Je terminerai en évoquant la péréquation. Nous y sommes tous favorables, mais n'oublions pas que, dans une intercommunalité comme la mienne, qui comprend certes Lyon, mais aussi Vénissieux, Vaulx-en-Velin et Pierre-Bénite, nous faisons de la péréquation horizontale. Peut-être faudrait-il commencer par mettre en place une intercommunalité plus aboutie. S'agissant de l'Île-de-France et de ses 114 intercommunalités, peut-on y mener des politiques économiques et sociales cohérentes ?

Avec de véritables réformes de structures, nous résoudrons un certain nombre de problèmes économiques, sociaux et financiers ! (*Applaudissements.*)

**M. Gilles Leclerc.** La parole est à Vanik Berberian, élu de l'Indre, président de l'Association des maires ruraux de France.

**M. Vanik Berberian,** président de l'Association des maires ruraux de France (*AMRF*). Depuis des mois et des mois que nous phosphorons sur cette question, tout a été dit ! Hier, en assistant à l'un des ateliers, j'avais le sentiment que nous étions mûrs pour passer à l'action. Je remercie le Sénat

d'avoir organisé ce temps de réflexion, qui nous a permis de mettre en forme de façon très libre les propos des uns et des autres.

La confiance dans les élus, le respect des collectivités, une demande de lisibilité, de sérénité et de stabilité : ces éléments sont partagés par tous. Après, les choses se gâtent ! Quand j'entends M. Collomb parler, j'ai l'impression que son approche de la géographie est centrée sur les contours de l'Hexagone. Mais il n'y a pas que l'urbain dans la vie, il y a aussi des territoires ruraux, et nous devons changer notre regard sur tout cela. La France compte 33 800 communes de moins de 3 500 habitants, ce qui n'est tout de même pas rien ! (*Applaudissements.*) Cela représente 23 millions d'habitants, c'est-à-dire 33 % de la population française.

Pour être clair, nous ne quémandons rien, nous demandons simplement un changement de logiciel ! La ville et sa densité ne sont pas une fin obligatoire ; il est peut-être possible de raisonner autrement.

Il a été dit aussi qu'il y a trois niveaux de collectivités : la commune, le département et la région. Je rappelle que les communes sont très attachées à leur lien avec le département, qui est leur correspondant naturel et efficace depuis très longtemps. Elles sont aussi favorables à l'intercommunalité, qu'elles vivent depuis 1885. Mais il ne faudrait pas qu'il prenne fantaisie aux parlementaires et au Gouvernement de vouloir ériger l'intercommunalité comme un niveau de collectivité territoriale, car cela soulèverait un problème de légitimité par rapport à la commune. (*Applaudissements.*)

Le Président de la République a prononcé des mots importants – confiance, clarté, cohérence, démocratie – avec lesquels nous sommes tous d'accord. On doit en ajouter un autre : l'égalité financière. La péréquation n'est pas un gros mot, elle est même citée dans la Constitution. Nous, maires ruraux, nous ne supportons plus que la DGF rurale, qu'elle soit pour une commune ou une intercommunalité, soit moitié moindre que la DGF urbaine. Ce n'est plus possible ! (*Applaudissements.*)

J'arrive au bout de mes trois minutes ; aussi conclurai-je sur un point qu'une collègue du Puy-de-Dôme n'a pas pu évoquer hier : la question du mode de scrutin.

Pour nous, maires ruraux, le panachage est un mode de scrutin qui est devenu obsolète. (*Applaudissements.*) On nous oppose souvent l'argument de la parité, mais elle ne doit pas être un problème. Nous pouvons faire évoluer les choses et, ne serait-ce qu'ici, sur cette tribune, on voit que des progrès pourraient être faits ! (*Applaudissements.*)

**M. Gilles Leclerc.** Votre conclusion m'offre une parfaite transition puisque je vais justement donner la parole à une femme.

Madame Chavier, je rappelle que vous êtes professeur à la Sorbonne – vous êtes donc ici chez vous – et, surtout, spécialiste du droit des collectivités et des finances.

**Mme Géraldine Chavier, experte.** Depuis trente ans, on nous dit que l'on administre beaucoup mieux de près. Or les collectivités appliquent quotidiennement les lois, les décrets et les circulaires sans aucune marge d'appréciation et d'adaptation.

Il faut donc un Haut conseil des territoires, une clause générale de compétence et davantage d'expérimentation par une modification de la loi organique. Mais il faut aussi conférer un pouvoir réglementaire d'application des lois aux

collectivités pour qu'elles puissent procéder à des adaptations. Il n'y a pas d'atteinte à l'unité de l'État parce que la loi reste unique, parce que le législateur fixe un cadre harmonisant et parce qu'il renvoie au pouvoir réglementaire des collectivités pour les modalités pratiques d'application de la loi, sauf remise en cause des conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou dans le cadre d'un intérêt national prééminent, auxquels cas le Premier ministre récupère son pouvoir.

En 2002, le Conseil constitutionnel a considéré que cela était possible. Certes, il s'agissait de la Corse, mais il s'était fondé sur les articles 21 et 72 de la Constitution, qui sont d'application nationale. Normalement, la possibilité est donc envisageable ; si cela ne l'était pas, il faudrait réviser la Constitution pour l'y inscrire.

Il faut rendre irréversible le pouvoir normatif local pour éviter cette inflation normative étatique, qui asphyxie les collectivités. (*Applaudissements.*)

Mesdames, messieurs, je vous préviens : vous allez tout de suite moins m'applaudir ! En effet, je suis d'avis qu'une révision de la Constitution est de toute façon nécessaire dans la mesure où l'on ne peut harmoniser et conserver en l'état le principe d'interdiction de tutelle d'une collectivité sur une autre. Il ne faut pas le faire disparaître, il faut l'atténuer pour deux choses.

Premièrement, cela a été dit, il faut des schémas prescriptifs. À quoi servirait-il qu'une collectivité adopte un schéma, après une longue concertation avec d'autres collectivités, si ces dernières peuvent ne pas en tenir compte ? Il faut donc que la collectivité qui adopte le schéma puisse en imposer le respect et les prescriptions ! On tombe alors sous le coup de la tutelle, telle que la définit le Conseil constitutionnel.

Deuxièmement, de façon générale, il faut des chefs de file.

Les chefs de file qui existent aujourd'hui n'ont pas de pouvoir. En 2008, le Conseil constitutionnel a décidé qu'ils pouvaient organiser les modalités de l'action commune, mais qu'ils ne pouvaient pas décider. Autrement dit, quand plusieurs personnes publiques passent un contrat de partenariat, le chef de file ne peut même pas signer à la place des autres !

Par conséquent, il faut atténuer le principe d'interdiction de la tutelle pour rendre possibles ces chefs de file et ces schémas prescriptifs, en vue d'une meilleure coordination de l'action publique.

En définitive, si réviser par la loi aujourd'hui reviendrait probablement à considérablement améliorer le cadre existant – à cet égard, je suis parfaitement ravie des annonces qui ont été faites –, réviser par la Constitution permettrait d'achever la décentralisation.

Pour terminer, j'ajouterai deux remarques sur les institutions.

Il faut des métropoles en France. Il y en a partout ailleurs ! Les métropoles doivent devenir des collectivités territoriales de plein exercice et, dans leur périmètre, uniquement dans ces zones très urbaines, le département doit être supprimé. (*Nombreuses protestations.*) Les autres départements, au nom de la cohérence territoriale, sont bien évidemment conservés. Il faut faire des choix pour coordonner, harmoniser et simplifier.

Enfin, il faut assumer la région comme un niveau infra-étatique et supralocal. (*Applaudissements.*)

**M. Gilles Leclerc.** La parole est à M. Yves Krattinger, sénateur de la Haute-Saône, président du comité de pilotage des états généraux de la démocratie territoriale.

**M. Yves Krattinger**, *sénateur de la Haute-Saône, président du comité de pilotage des états généraux de la démocratie territoriale.* Je conclurai cette première table ronde non par une phrase mais simplement par des mots : confiance, respect, crise, concertation, négociation, expérimentation, sérénité, parole tenue, statut, parité, sécurité, bassin de vie, nouvelle citoyenneté, diversité, spécificité, solidarité, compensation, cohérence, clarification, pacte, Haut conseil des territoires, conférences, compromis, partenariat, simplification, normes. (*Applaudissements.*)

**M. Gilles Leclerc.** Mesdames, messieurs, nous en avons terminé avec la table ronde consacrée aux relations entre les acteurs de la décentralisation.

Avant de nous retrouver pour la seconde table ronde, je vais suspendre nos travaux pour quelques instants.

(*Les travaux, suspendus à onze heures trente, sont repris à onze heures quarante.*)

4

## SECONDE TABLE RONDE : LES MOYENS DES ACTEURS DE LA DÉCENTRALISATION ET LEURS RELATIONS AVEC LES CITOYENS

**M. Gilles Leclerc.** Mesdames, messieurs, je vous rappelle que M. Jean-Pierre Bel, président du Sénat, doit impérativement conclure les travaux à treize heures. Nous avons de vingt à vingt-cinq minutes de retard. Par conséquent, je demande à chacun de faire un effort afin de respecter son temps de parole.

Pour les travaux de cette seconde table ronde, consacrée aux « moyens des acteurs de la décentralisation et leurs relations avec les citoyens », j'ai le plaisir d'accueillir Mme Michelle Demessine, MM. François Marc, Joël Guerriau, Pierre-Yves Collombat, Serge Larcher, Jean-Pierre Sueur, André Laiguel, Martin Malvy, Michel Destot et Michel Klopfer.

La parole est à Mme Michelle Demessine, sénatrice du Nord, rapporteur de l'atelier n° 2 « Garantir les moyens et l'efficacité de l'action publique locale ».

**Mme Michelle Demessine**, *sénatrice du Nord, rapporteur de l'atelier n° 2.* Mesdames, messieurs, notre atelier a permis d'aborder plusieurs thématiques fortes.

Il a ainsi été question de la mutualisation des ressources humaines. Cette dernière concerne principalement les communes et les intercommunalités, soit, au total, plus de 1,3 million d'agents.

Plus qu'une « source d'économies », comme l'évoque le questionnaire, certaines interventions au cours de notre atelier ont montré que la mutualisation des agents territoriaux apportait le plus souvent une meilleure qualité de service à la population et qu'elle était d'autant mieux vécue qu'elle permettait aussi d'améliorer les perspectives de carrière.

En clair, la mutualisation peut être une voie pour apporter des réponses aux besoins, dès lors que la recherche d'économies n'en est pas l'unique objectif.

En revanche, elle doit être préparée et, bien en amont, faire l'objet d'une concertation entre l'ensemble des acteurs. Ce point a été particulièrement souligné par les représentants syndicaux présents dans la salle, qui se sont déclarés ouverts à la mutualisation des ressources humaines, à la condition d'être associés dès le départ à la définition du projet et aux conditions de sa mise en œuvre. À cet égard, ils n'ont pas manqué de souligner le très mauvais souvenir qu'a laissé chez les agents le transfert des collègues et des lycées dans le cadre de l'acte II de la décentralisation.

Deuxième sujet clé, le statut et la mobilité des personnels.

Beaucoup d'intervenants ont rappelé l'attachement des élus à leur personnel communal et le fait que nos 2 millions d'agents territoriaux ont été des artisans essentiels de la réussite de la décentralisation.

Une demande a été formulée en faveur de l'ouverture de chantiers de travail, concernant notamment le renforcement de l'attractivité de la fonction publique, l'adaptation du cadre statutaire à l'évolution des métiers, ainsi que la nécessité d'évaluer l'incidence de toute réforme sur les agents. Ce sont en effet eux qui vont la mettre en œuvre ! On ne peut donc concevoir une réforme comme s'ils n'existaient pas.

Concernant les agents, un autre sujet a été évoqué : la disparité de traitement non seulement entre les fonctionnaires et les agents non titulaires, mais aussi entre les régimes indemnitaires pratiqués par les différentes collectivités. Outre qu'elle constitue une injustice, cette disparité met en concurrence les collectivités entre elles, au désavantage de celles qui ont le régime indemnitaire le moins favorable.

Allant dans le même sens, les participants ont insisté sur la nécessité d'améliorer la fluidité des mouvements entre les trois fonctions publiques, largement évoqués dans l'enquête, au point que certains se posent même la question de leur fusion. Cette suggestion ne fait cependant pas l'unanimité, car d'autres participants se sont exprimés en faveur du maintien de la spécificité de chaque fonction publique, en particulier de la fonction publique territoriale, qui présente plusieurs particularités, notamment « une grande proximité des fonctionnaires avec les décideurs », « l'existence de 40 000 employeurs ».

En ce qui concerne la fluidité, il a été souligné que le passage d'une fonction publique à l'autre était plus facile pour un fonctionnaire de l'État désireux de travailler dans une autre fonction publique alors que de véritables freins existent dans l'autre sens.

À mon grand étonnement, la question du niveau des salaires n'a pas été évoquée. Cependant, nous savons tous qu'un certain nombre d'agents de catégorie C – ils sont les plus nombreux – connaissent aujourd'hui des situations de fragilité financière, voire de surendettement, à l'instar des publics que nous recevons dans nos centres communaux d'action sociale, les CCAS. Ce sujet est douloureux, certes, mais on ne peut l'occulter.

Enfin, à propos des effectifs de la fonction publique territoriale, dont l'importance est si souvent décriée, je ne peux passer sous silence une interpellation entendue dans notre atelier au sujet des projets de la Commission européenne en matière de fonction publique : dans le contexte de crise actuel, celle-ci préconise en effet une réduction des effectifs de la fonction publique, un encadrement des traitements ou encore une réduction des régimes indemnitaires. Bien sûr,

la France s'est opposée à ces projets, mais quel poids aura cette opposition après la ratification du traité budgétaire et la mise en œuvre de ses dispositions contraignantes ?

La question des normes a également été abordée, mais je n'y reviendrai pas puisque le Président de la République a largement évoqué ce sujet, ainsi que notre collègue Jacqueline Gourault.

Pour conclure, je souhaite vous faire part d'un cri d'alarme lancé dans notre atelier : le monde rural et les petites communes se sentent abandonnés, notamment par les services de l'État, alors qu'il leur est demandé d'assumer des tâches toujours plus nombreuses et plus compliquées. En entendant l'expression de ce désarroi, nous pouvions comprendre que le développement de l'intercommunalité, s'il représente un progrès, ne permet pas de résoudre tous les problèmes : en particulier, il ne peut remédier au véritable abandon des territoires qui a résulté de la révision générale des politiques publiques. (*Applaudissements.*)

**M. Gilles Leclerc.** La parole est à M. François Marc, sénateur du Finistère, rapporteur de l'atelier n° 2 « Garantir les moyens et l'efficacité de l'action publique locale »

**M. François Marc, sénateur du Finistère, rapporteur de l'atelier n° 2.** Dans son allocution de ce matin, le Président de la République a utilisé trois mots : « confiance », « ardeur » et « espoir ». C'est peu de dire que les élus qui se sont exprimés depuis des semaines, et hier encore dans le cadre des ateliers, se reconnaissent dans ces trois mots : la confiance qu'ils souhaitent mériter ; l'ardeur dont ils témoignent dans l'exercice de leurs missions ; l'espoir qu'ils veulent insuffler à leurs concitoyens.

Pour atteindre de tels objectifs, il faut des moyens.

Sur la question des moyens financiers, il est très difficile d'élaborer une synthèse, tant les points de vue qui s'expriment sont parfois divergents. En tout état de cause, trois lignes de forces se dégagent de toutes les interventions que nous avons entendues.

Comme première ligne de force, je retiendrai l'exigence d'égalité des citoyens devant le service public de proximité. Nous avons souvent entendu dire que, si les moyens n'étaient pas répartis de manière à peu près équitable entre les collectivités, l'égalité ne pourrait pas être garantie entre les citoyens dans la délivrance des services courants assurés par nos communes et nos départements.

Pour atteindre ce niveau minimal de moyens, plusieurs voies ont été évoquées : certains ont avancé la nécessaire réforme des dotations de l'État prenant en compte les spécificités de la population ; d'autres ont parlé des charges de centralité ; d'autres encore ont abordé la prise en compte nécessaire des charges lors de la mise en place de dotations ou de péréquations. Tous ces éléments appellent une évolution des textes en vigueur sur la répartition des moyens de l'État, qui sont considérables, et ces pistes de réflexion sont fort utiles pour les législateurs que nous sommes.

Pour abonder dans ce sens, la péréquation doit être enrichie et développée à partir des mécanismes qui ont déjà été mis au point. Je pense en particulier à la péréquation horizontale, dont on a beaucoup parlé puisque le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales, le FPIC, vient d'entrer en action en 2012. Un certain nombre d'observations ont porté sur les tenants et aboutissants de

cette création, les critères de prélèvement et de répartition. Le législateur, là aussi, sera appelé à affiner les dispositions en vigueur.

La deuxième ligne de force qui se dégage de nos travaux porte sur la fiscalité. Les diverses interventions avaient un *leitmotiv* commun : la demande d'une fiscalité plus juste et plus moderne. Dans cette perspective, nous avons évoqué longuement et abondamment la nécessaire révision des bases, les valeurs locatives foncières. Cette révision est engagée en ce qui concerne les valeurs locatives professionnelles et le Sénat sera saisi, à l'automne, d'amendements visant à étendre ce dispositif aux valeurs locatives d'habitation. Nous souhaitons aller dans le sens de cette revendication quasi unanime des élus.

Le souhait d'un ajustement de la réforme de la taxe professionnelle a également été émis. La taxe professionnelle n'existe plus, mais nous en avons beaucoup entendu parler à propos des mécanismes de substitution, que certains estiment insuffisants ou injustes.

Un autre point a été soulevé dans le cadre de cette problématique. Il s'agit de la prise en compte des capacités contributives réelles de la population dans le calcul des prélèvements fiscaux effectués au profit des collectivités territoriales : il serait peut-être souhaitable d'inclure les revenus dans l'assiette, au-delà des seules valeurs locatives.

Enfin, la nécessité de moderniser la fiscalité a été largement évoquée : on nous a longuement rappelé que la fiscalité aujourd'hui en vigueur remonte à 1792 et qu'il serait nécessaire de la régénérer, peut-être en inventant une fiscalité écologique ou une fiscalité numérique.

La troisième ligne de force qui ressort des interventions est la demande, émanant de nombreux élus, d'une stabilité et d'une continuité du dispositif fiscal, afin de permettre une meilleure visibilité des ressources sur la durée d'un mandat. Le Président de la République a également abordé ce sujet en avançant l'idée d'un contrat sur cinq ans, ce qui, me semble-t-il, va dans le sens de ce qu'attendent les élus. (*Applaudissements.*)

**M. Gilles Leclerc.** La parole est à M. Joël Guerriau, sénateur de la Loire-Atlantique, rapporteur de l'atelier n° 4 « Prendre en compte les réalités propres des outre-mer pour mieux les valoriser ».

**M. Joël Guerriau, sénateur de la Loire-Atlantique rapporteur de l'atelier n° 4.** Je tiens à remercier les participants de l'atelier n° 4 de la qualité de leurs interventions.

Ces interventions ont été nombreuses et fort passionnantes. Il est très difficile d'en établir une synthèse en raison de la très grande diversité des situations. Pour autant, un certain nombre de constats communs se dégagent, aussi bien sur le plan financier que sur le plan humain.

Sur le plan financier, tous les intervenants ont souligné la dégradation alarmante des finances des collectivités ultra-marines. Trois facteurs explicatifs peuvent être mis en évidence.

Tout d'abord, la fiscalité locale est très faible outre-mer. Les recettes fiscales directes y sont beaucoup moins élevées qu'en métropole du fait de la sous-évaluation des assiettes fiscales et d'un taux de recouvrement médiocre.

Ensuite, le mode de calcul des transferts financiers de l'État est un autre facteur de fragilisation. Les élus ultra-marins estiment que ces transferts ne prennent pas suffisamment

en compte les spécificités de leurs collectivités, conséquences des compétences élargies par rapport à celles de leurs homologues métropolitaines ou liées à des contraintes parfois spécifiques, telles que la taille de leur territoire, parfois minuscule, parfois immense, la jeunesse de leur population, le taux de chômage, les risques naturels ou les flux migratoires.

Enfin, les dépenses de personnel représentent un poids considérable et grèvent lourdement les budgets locaux. Face aux difficultés économiques et sociales qu'elles rencontrent, les collectivités ultra-marines ont souvent développé des politiques de recrutement généreuses. La situation est également aggravée du fait de la surrémunération dont bénéficient les agents titulaires de la fonction publique territoriale.

Les moyens humains dont disposent les collectivités ultra-marines ont également suscité des observations nourries au cours des débats d'hier. En voici les points saillants : la précarité au sein de la fonction publique territoriale, liée à la présence d'une très forte proportion d'agents non-titulaires ; une capacité d'expertise insuffisante due à la surreprésentation des personnels de la catégorie C. On constate un effet de ciseaux qui s'explique par la faiblesse des ressources et le poids des dépenses de fonctionnement : de ce fait, les collectivités ultra-marines ne peuvent dégager la capacité d'autofinancement dont elles auraient besoin pour faire face aux investissements nécessaires sur leur territoire.

Ces constats ont permis de formuler un certain nombre de propositions que je vais énumérer rapidement.

En ce qui concerne les transferts en provenance de l'État, les élus ultra-marins demandent la prise en compte, dans le calcul de la dotation globale de fonctionnement, des contraintes spécifiques à leurs collectivités, telles que la démographie, la taille du territoire, l'isolement géographique.

Pour améliorer la capacité d'investissement de ces collectivités, quelques pistes ont été esquissées : améliorer le niveau de ressources propres, en achevant le recensement de leurs bases fiscales ; créer une fiscalité spécifique, liée à la valorisation du potentiel naturel – en ce sens, la nécessité de créer une redevance sur l'exploitation pétrolière *off shore* pour la Guyane a été rappelée – ; accroître leur autonomie dans la fixation des assiettes et des taux d'imposition ; développer une péréquation horizontale efficace ; renforcer le lien entre l'impôt économique et les territoires.

S'agissant des ressources humaines, le besoin de formation a été souligné, ainsi que la nécessité d'ouvrir l'accès aux postes d'encadrement à des personnes qualifiées qui ne sont pas forcément issues du secteur public. De nombreuses autres suggestions ont été formulées au cours de cet atelier, mais vous m'excuserez de ne pouvoir les présenter en totalité compte tenu des délais qui me sont impartis. (*Applaudissements.*)

**M. Gilles Leclerc.** J'en viens aux réactions de la salle : la parole est à M. Antoine Homé, maire de Wittenheim, dans le département du Haut-Rhin.

**M. Antoine Homé.** Pour réagir à l'intervention du Président de la République, je dirai que nous avons été très nombreux à nous réjouir de la précision des propositions qui ont été formulées sur le sujet important des normes imposées aux collectivités territoriales.

En ces temps difficiles en termes financiers, on nous parle des ressources nouvelles que nous pourrions obtenir. Mais, auparavant, il faudrait déjà nous imposer moins de ces charges indues qui « pleuvent » tous les jours au niveau national comme au niveau communautaire.

C'est la raison pour laquelle les propositions qui ont été faites concernant tant la suppression d'une norme quand une nouvelle est créée que l'avis conforme des instances dans lesquelles sont représentés les élus me semblent de bon sens, et je m'en réjouis.

En fait, la prolifération des normes me semble provenir en partie de ce qu'on élabore les règles au niveau national sans prendre suffisamment en compte la diversité de notre pays. L'expérimentation annoncée par le Président de la République d'une dévolution de pouvoirs réglementaires aux collectivités territoriales, dans certains domaines, devrait nous permettre d'avoir à l'avenir moins de normes, mieux adaptées à la réalité de notre pays. (*Applaudissements.*)

**M. Gilles Leclerc.** La parole est à M. Dominique Adenot, président de l'Association nationale des élus communistes et républicains.

**M. Dominique Adenot.** Quelque 20 000 questionnaires nous sont revenus, ce qui témoigne d'un débat démocratique très important. J'ai noté en particulier une demande forte de renforcement du lien entre impôt économique et territoire. Est apparu également avec force le besoin de rétablir la capacité de voter les taux à tous les niveaux de collectivités, ainsi que celui d'obtenir des garanties sur les dotations de l'État.

Le questionnaire a été soumis aux élus pendant l'été. Depuis, de nouvelles inquiétudes se sont fait jour sur les conséquences du pacte budgétaire européen, actuellement en débat.

Le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, dit TSCG, ne représente-t-il pas un contrôle *a priori* qui rétablit une tutelle financière sur les collectivités ? Qui va contrôler, à tous les niveaux, l'application de la règle d'or européenne ? Que devient la libre administration des collectivités ?

Quel sera, dans ce contexte, le rôle du Haut conseil des finances publiques ? Sera-t-il un lieu de confiance avec l'État, de rupture avec la révision générale des politiques publiques, la RGPP, ou bien sera-t-il le gendarme financier et fiscal ? Quel sera son pouvoir sur les questions liées aux compétences et aux financements croisés ?

Le risque, c'est qu'il y ait moins de réponses aux besoins, moins d'agents publics, moins de services publics.

Comme l'a souligné le Président de la République ce matin, 70 % des investissements publics de notre pays sont le fait des collectivités territoriales : gardons-nous d'assécher cet important levier anticrise ! D'ailleurs, l'annonce des dotations de l'État pour 2014 et 2015 renforce ces inquiétudes. Le pacte de confiance qui nous est proposé ne s'en trouve-t-il pas lourdement hypothéqué ?

Pour conclure, puisque tout le monde s'interroge sur le rétablissement d'un impôt économique lié aux territoires, je me demande si le temps n'est pas venu de remettre à l'ordre du jour une proposition soutenue de longue date par les élus communistes et républicains, un impôt économique intelligent, dynamique, qui taxe plus ceux qui spéculent et moins ceux qui investissent et embauchent.

Dans notre pays, une taxation des actifs financiers de 0,5 %, ce qui n'est pas grand-chose, rapporterait 30 milliards d'euros. Elle apporterait la garantie que l'acte III de la décentralisation ne sera pas « plombé » par une période d'austérité et de rigueur qui enlèverait tout sens aux efforts que nous sommes en train d'accomplir. (*Applaudissements.*)

**M. Gilles Leclerc.** La parole est à M. Bernard Baudoux, maire d'Aulnoye-Aymeries, dans le département du Nord.

**M. Bernard Baudoux.** Un certain nombre de propositions ont été reprises par le rapporteur, et je l'en remercie. Je pense notamment à l'impôt foncier que nous devons voter à la fois pour les industriels et les ménages. Notre atelier a proposé que l'impôt foncier des industriels et celui des ménages soient séparés, tant ils nous semblent correspondre à des réalités totalement différentes.

Des questions se posent sur les ressources par rapport à l'intercommunalité et à la suppression de la taxe professionnelle. Il a été vérifié que les territoires industriels étaient les plus pénalisés par la réforme de la taxe professionnelle.

Mon territoire, par exemple, qui percevait 50 millions d'euros de taxe professionnelle, ne reçoit plus aujourd'hui que 29 millions d'euros du Fonds national de garantie individuelle des ressources, le fameux FNGIR, dotation qui ne sera jamais revalorisée. Or ce territoire a perdu 26 000 emplois industriels et connu une reconversion extrêmement douloureuse. Et, au moment où il commençait à reprendre son souffle, ses recettes ont été « plombées » ! Les dépenses vont rester dynamiques mais les recettes vont stagner.

En guise de conclusion, en tant que vice-président du conseil général, je rappellerai que le département du Nord dépense 510 millions d'euros au titre du revenu de solidarité active, le RSA, mais ne touche que 375 millions d'euros. Le Président de la République a indiqué tout à l'heure qu'il fallait examiner les problèmes selon les territoires ; j'espère donc que notre situation sera prise en compte. (*Applaudissements.*)

**M. Gilles Leclerc.** La parole est à M. Pierre Després, maire de La Guerche-de-Bretagne, dans le département d'Ille-et-Vilaine.

**M. Pierre Després.** Je formulerai brièvement trois remarques empreintes de réalisme !

À budget constant, le seul grand mouvement possible reste la péréquation, qui devient cruciale et dont seul l'État peut se porter garant, d'où l'importance de l'État en la matière.

La mutualisation des moyens n'est pas source d'économies, je l'ai vérifié. En revanche, elle autorise une amélioration des services et permet de rendre ces derniers pérennes, pour les utilisateurs mais aussi pour ceux qui les ont mis en place.

Enfin, sur les capacités normatives, je rappelle que les collectivités n'ont pas de rôle de législateur. Pour assurer l'équité, l'État doit conserver ce rôle. En revanche, les collectivités demandent un droit à l'expérimentation, ce qui me semble important pour définir le coût des normes, ainsi que la possibilité d'influer sur les délais d'application suivant leurs capacités financières et leurs spécificités.

**M. Gilles Leclerc.** La parole est à Mme Nassimah Dindar, présidente du conseil général de la Réunion.

**Mme Nassimah Dindar.** Un constat : la deuxième décentralisation a été pensée à travers des objectifs financiers – cela a surtout permis à l'État de réaliser des économies – et non pas à travers des objectifs humains.

Il y a même, en ce qui concerne les conseils généraux, une contradiction entre la loi de 2002, qui organise leur rôle comme chef de file de l'action sociale, et celle de 2004, relative aux libertés et responsabilités locales. Cette contradiction est vécue de manière plus forte dans les départements et territoires d'outre-mer, où les publics ont besoin de plus d'accompagnement, mais aussi dans les départements métropolitains où le nombre de bénéficiaires du RSA est très important.

La troisième décentralisation doit donc poser un nouveau pacte financier, qui doit être un pacte de confiance, comme l'a rappelé M. le Président de la République ce matin. Elle doit aussi définir une nouvelle gouvernance territoriale.

Une proposition : la troisième décentralisation doit recentraliser les prestations sociales, les dépenses « dynamiques » que sont le RSA, l'allocation personnalisée d'autonomie, l'APA, et la prestation de compensation du handicap, la PCH, pour que les départements puissent retrouver une autonomie budgétaire. Il faudrait qu'ils retrouvent également une fiscalité pérenne : à cette fin, une part de la contribution sociale généralisée, la CSG, pourrait par exemple être attribuée à l'ensemble des départements. (*Applaudissements.*)

**M. Gilles Leclerc.** Nous revenons maintenant à la tribune : la parole est à M. Pierre-Yves Collombat, sénateur du Var, rapporteur de l'atelier n° 3 « Approfondir la démocratie territoriale ».

**M. Pierre-Yves Collombat, sénateur du Var, rapporteur de l'atelier n°3.** Vu l'état de l'attention des survivants, je ferai mon intervention en style télégraphique !

**M. Gilles Leclerc.** Il reste beaucoup de survivants !

**M. Pierre-Yves Collombat, sénateur du Var, rapporteur de l'atelier n°3.** Élus locaux satisfaits d'être au service de leurs concitoyens – stop – Ulcérés des campagnes de dénigrement dont ils sont la cible – stop – Statut de l'élu absolument nécessaire – stop – Prévoir impérativement financement – stop – Reposer impérativement la question de la responsabilité administrative et pénale des élus locaux – stop.

Développement de la démocratie participative souhaitable et en cours – stop – Mais ne pas oublier – stop – Que les élus sont élus, et sur un siège éjectable – stop – Que la vitalité de la démocratie, c'est d'abord celle des assemblées locales, ce qui pose la question d'une reconnaissance des minorités et de leur rôle – stop – Que beaucoup de nos concitoyens se tiennent à l'écart, même des formes institutionnelles de la démocratie participative, en inventer d'autres – stop définitif ! (*Rires et applaudissements.*)

**M. Gilles Leclerc.** La parole est à M. Serge Larcher, sénateur de la Martinique, en remplacement de M. Robert Laufoaulu, rapporteur de l'atelier n° 4 « Prendre en compte les réalités propres des outre-mer pour mieux les valoriser ».

**M. Serge Larcher, sénateur de la Martinique, en remplacement de M. Robert Laufoaulu, rapporteur de l'atelier n° 4.** Mon collègue sénateur des îles Wallis et Futuna n'a pu être des nôtres ce matin : vous savez pourquoi, et je ne vais donc pas épiloguer. Il m'a prié de vous faire part de son rapport.

Un débat sur les collectivités territoriales ne peut manquer de susciter un débat sur ses représentants ; sur ce point, les outre-mer ne font pas exception. Il existe un acteur incontournable de la décentralisation, c'est l'élu. Cette question se renouvelle toutefois à l'aune de la montée en puissance de l'intercommunalité.

Nous pouvons nous féliciter de constater que, dans l'ensemble des réponses reçues des ultramarins, l'exercice d'un mandat local reste un engagement civil. Les trois quarts des réponses expriment ainsi la satisfaction d'exercer un mandat.

L'exercice d'un mandat local s'apprend : la demande en formation est particulièrement forte de la part des élus ultramarins, puisque 92 % la sollicitent, soit 20 % de plus que dans l'Hexagone. Ils sont d'ailleurs 42 % à considérer l'exercice d'un mandat comme un véritable métier, soit près du double de leurs collègues hexagonaux. Le souhait d'un véritable statut de l'élu est fortement porté par les élus ultramarins.

La démocratie territoriale passe également par la participation aux décisions locales. Au regard des expériences en matière de consultation populaire, le référendum local consultatif est placé en tête des outils de participation autres que le système électif par les élus ultramarins, alors que la réunion publique d'information est préférée par nos collègues hexagonaux.

Enfin, la question de la place de l'élu et, plus largement, de la gouvernance territoriale se renouvelle outre-mer, comme dans l'Hexagone, sous l'influence de l'intercommunalité.

Si les structures intercommunales ont progressé dans les départements d'outre-mer malgré des problèmes en débat, elles sont moins nombreuses dans les collectivités d'outre-mer, où le faible nombre de communes et la configuration archipélagique s'y prêtent moins.

La quasi-totalité des élus ultramarins voit l'intercommunalité comme une chance pour les communes. Ce vœu fait écho à la situation des communes ultramarines, qui souffrent de difficultés structurelles en matière de financement, d'ingénierie, de compétences. L'intercommunalité est une manière de mutualiser les moyens au profit d'un meilleur service à la population.

Pour réussir cette construction intercommunale faut-il encore disposer de l'accompagnement technique ! Un intervenant, hier, critiquait ainsi « l'intercommunalité à rythme forcé ».

Cependant, comme l'ensemble des élus, les Ultramarins considèrent l'intercommunalité comme une affaire entre les communes et estiment que les élus intercommunaux doivent rester des représentants des communes élus par les conseillers municipaux. (*Applaudissements.*)

**M. Gilles Leclerc.** Nous revenons aux réactions de la salle : la parole est à M. Dominique Decaudinmaire de Cormicy-sur-Marne, dans le département de la Marne.

**M. Dominique Decaudin.** Le mode de scrutin des communes de moins de 3 500 habitants, majoritaire plurinominal à deux tours avec panachage, que j'appellerai « scrutin de raturage », ne me semble plus du tout adapté aux besoins de la démocratie locale.

Pour diriger une commune, nous avons besoin d'une équipe reconnue, lisible, ce que n'assure pas ce scrutin plurinominal. Le raturage, voire les candidatures spontanées produisent bien souvent une majorité multiple au sein du conseil municipal, ce qui ne permet pas de mener une véritable politique de projet.

Au surplus, ce scrutin ne permet pas d'appliquer la parité dans les petites communes. Cette question est revenue plusieurs fois dans les discours des élus, ma collègue maire de Bouzy l'a fait remarquer. Un scrutin de liste est une nécessaire adaptation de notre démocratie locale, territoriale.

En termes de lisibilité, le scrutin de liste permet de s'appuyer sur un projet élaboré avant l'élection et obligatoirement maintenu ensuite par une équipe en place clairement définie.

Enfin, comme l'a déclaré le Président de la République, en matière d'intercommunalité, le seul moyen d'avoir une élection au suffrage universel est de mettre en place un fléchage pour désigner les élus qui siégeront au conseil communautaire. Actuellement, au moment des élections municipales, les électeurs n'ont pas la moindre idée de qui sera par la suite délégué communautaire. (*Applaudissements.*)

**M. Gilles Leclerc.** La parole est à Mme Nathalie Le Yondre, maire d'Audenge, dans le département de la Gironde.

**Mme Nathalie Le Yondre.** Je suis moi aussi une jeune élue, puisque j'ai été élue en 2008.

Nous le savons tous, mesdames, messieurs, les élus locaux constituent un immense réseau de solidarité et de lien social. Nous sommes des acteurs majeurs de l'aménagement et du développement de nos territoires. Nous sommes une immense richesse pour la Nation, pour la République. Je suis d'ailleurs satisfaite que le Président de la République l'ait rappelé tout à l'heure.

Alors que nous faisons face à une crise complexe, majeure, il est urgent aujourd'hui de réhabiliter la fonction élective et de la rendre plus attractive. La fonction élective doit être rendue plus accessible à toutes les composantes de notre société, à tous les métiers, aux jeunes bien entendu, mais aussi aux femmes, que je représente ici.

Je m'exprimerai en effet sur la parité. Nous avons fait des progrès dans ce domaine, bien évidemment. Des lois ont été adoptées, mais force est de constater que ce n'est pas suffisant. Il faut aller plus loin. Je pense que c'est là un enjeu majeur pour une démocratie territoriale modernisée.

Aujourd'hui, un mandat électif nécessite du temps – un mi-temps, un temps complet, voire plus –, et on sait combien il est difficile pour un jeune, qu'il soit d'ailleurs un homme ou une femme, de s'engager dans une fonction élective alors qu'il doit gagner sa vie et faire vivre sa famille, sachant que le montant des indemnités, quand il y en a, est inférieur à celui d'un salaire classique.

Quand on cumule en plus la difficulté d'être jeune, d'être une femme, avec de jeunes enfants, vous imaginez, mes chers collègues, la difficulté !

Nous savons tous aussi que l'exercice d'une fonction élective résulte d'abord d'une volonté personnelle. Servir l'intérêt général requiert un très fort engagement, il faut le rappeler. Bien que nous soyons tous des passionnés, cela n'est plus suffisant aujourd'hui. La société est devenue très complexe. Nous assistons à une montée des individualismes. En conséquence, nos responsabilités augmentent très fortement.

Sans une véritable évolution des différents aspects du statut de l'élu, il sera très difficile dans les années à venir d'avoir des élus représentatifs de la société d'aujourd'hui. (*Applaudissements.*)

**M. Gilles Leclerc.** Combien d'habitants votre commune compte-t-elle ?

**Mme Nathalie Le Yondre.** La commune d'Audenge est située au bord du bassin d'Arcachon. Elle compte 6 000 habitants, dans une agglomération qui en totalise plus de 100 000.

**M. Gilles Leclerc.** Cette précision était importante.

La parole est à Mme Virginie Lucot-Avril, vice-présidente de l'association des maires 76, présidente d'une communauté de communes, maire d'Aumale, conseillère générale de la Seine-Maritime.

**Mme Virginie Lucot-Avril.** Permettez-moi d'évoquer mon cas personnel, qui s'inscrit dans les problématiques soulevées au cours de ces journées. Alors que j'étais suppléante d'un conseiller général et première adjointe d'une commune, je suis devenue, à l'issue d'un concours de circonstances malheureuses – c'est la loi de la suppléance –, conseillère générale et maire de ma commune. Ce n'était pas prévu – je ne pensais pas arriver jusqu'à vous aujourd'hui.

Je viens du secteur du commerce, lequel, on l'a vu sur le schéma qui nous a été présenté tout à l'heure, est très peu représenté au Sénat, puisque seuls 4,5 % des élus en sont issus.

Il m'a donc fallu faire un choix. Je gagnais ma vie en tant que cadre commercial mais, ayant assuré à mes administrés que je les représenterais et que j'étais prête à relever mes manches pour les défendre, j'ai choisi de tenir mes engagements.

J'ai donc dû me mettre en disponibilité pour mandat électif. Sachez que ni la sécurité sociale ni les caisses de retraite ne connaissent parfaitement cette situation. J'ai donc dû faire appel à un juriste pour faire valoir mes droits. Nous sommes là pour servir nos populations, mais il n'y a pas grand monde pour nous aider, nous !

Aujourd'hui, un réel statut de l' élu est nécessaire, non pas pour dire que nous avons un métier, au sens où des enfants peuvent dire : « Quand je serai grand, je serai maire », mais simplement pour ne pas nous trouver dans une situation de précarité malgré le diplôme que nous possédons. Être élu aujourd'hui, c'est un travail à temps plein, et il faut donc que nous puissions cotiser comme tout le monde !

À titre personnel, je suis incapable de vous dire aujourd'hui si je suis un cadre commercial en disponibilité ou une élue. Quel est mon métier ? Je ne saurais répondre à cette question. (*Applaudissements.*)

**M. Gilles Leclerc.** La parole est à Mme Clotilde Ripoull, présidente de l'Association nationale des élus locaux d'opposition.

**Mme Clotilde Ripoull.** Je représente l'AELO, l'Association nationale des élus locaux d'opposition. Cette association regroupe des conseillers municipaux, des conseillers généraux et des conseillers régionaux minoritaires, de tous bords politiques, et bien souvent sans étiquette.

**M. Gilles Leclerc.** C'est la voix des minorités !

**Mme Clotilde Ripoull.** Tout à fait !

Nous avons participé avec intérêt à l'atelier n° 3. Comme tout le monde, nous avons constaté qu'il était impératif de créer ou de consolider un véritable statut de l' élu local. Pour notre part, nous demandons que les droits des conseillers minoritaires ne soient pas oubliés, car la démocratie, c'est la majorité, mais également le respect des minorités.

Les conseillers minoritaires sont une force d'opposition, mais également de proposition. Bien souvent aussi ils contrôlent. Pour qu'ils puissent jouer ce rôle de façon satisfaisante, et dans le contexte actuel, il est nécessaire de soutenir leurs droits.

Notre association a mis en avant quinze propositions au moment de l'élection présidentielle. J'en évoquerai deux aujourd'hui.

Nous souhaitons tout d'abord la création d'un médiateur des élus, auquel les élus en difficulté pourraient faire appel au lieu de passer par les tribunaux administratifs. Enfin, nous souhaitons que, à l'instar de ce qui se pratique dans les assemblées parlementaires, la présidence de la commission des finances puisse revenir à l'opposition, ce qui serait un moyen d'institutionnaliser et de reconnaître son rôle de contrôle.

**M. Gilles Leclerc.** Retour à la tribune : la parole est à M. Jean-Pierre Sueur, sénateur du Loiret, président de l'atelier n° 3 « Approfondir la démocratie territoriale ».

**M. Jean-Pierre Sueur, sénateur du Loiret, président de l'atelier n° 3.** Mes chers collègues, je tenais à dire quelques mots à l'issue de la première table ronde. J'ai en effet eu à un moment le sentiment que nous assistions de nouveau à un match entre les grandes villes et la campagne. Or ce match ne m'intéresse pas du tout, parce que notre société change. Nous avons de plus en plus de « rurbains », de petites et moyennes villes qui se développent dans des réseaux de villes, en lien avec les grandes et moyennes villes. Nous devons prendre ces réalités en compte. Nombre de nos concitoyens, même s'ils vivent dans une petite ou moyenne commune, sont concernés par ce qui se passe dans une grande ville. De même, nous sommes tous intéressés par ce qui se passe dans le monde dit « rural », dont la population change beaucoup. Il faut donc prendre en compte les diversités.

Il peut parfaitement y avoir, d'un côté, des métropoles avec un statut, une gouvernance, une organisation spécifique, et, de l'autre, des communautés de communes rurales structurées, avec des orientations fortes en matière de développement, s'articulant les unes avec les autres, de façon complémentaire. Ce n'est pas incompatible.

Nous nous trouvons les uns et les autres devant les mêmes problèmes. Par exemple, la péréquation est autant nécessaire pour les quartiers des villes en déshérence que pour les espaces ruraux des petites communes rurales en difficulté. Le rapport entre les charges et les ressources des communes comporte autant de disparités en milieu urbain qu'en milieu rural. Il faut donc prendre en compte l'ensemble de ces éléments.

Permettez-moi d'ajouter encore un mot ou deux sur l'atelier n° 3 dont Pierre-Yves Collombat a remarquablement résumé les travaux, de manière télégraphique.

Nombre d'entre vous sont revenus sur les difficultés que posent non seulement les normes, mais également les procédures. Voilà trente ans ou quarante ans, lorsque la DDE décidait de construire une route, on construisait la route. Aujourd'hui, lorsque des élus annoncent qu'ils veulent faire construire une route, une place ou un pont, ils se heurtent à de nombreuses difficultés et contestations de toutes sortes. Je me demande si nous ne sommes pas passés d'un extrême à l'autre : celui ou celle qui agit au nom de la puissance publique, de l'intérêt général, a parfois bien plus de difficultés à se faire entendre que ceux qui défendent des intérêts particuliers.

Beaucoup a également été dit sur le statut des élus. Une question concernant aussi bien les élus urbains que les élus ruraux est souvent revenue : comment faire pour que les conseils municipaux comprennent des représentants de toutes les générations ? Comment faire pour que les membres des professions libérales et les salariés du secteur privé aient autant que les autres la possibilité de devenir des élus ? Tous ces aspects doivent être pris en compte d'emblée si nous voulons que l'ensemble de la population soit bien représenté.

Pour terminer, je dirai un mot sur les campagnes de mise en cause des élus. Certes, il est très important que certaines choses soient dites. Cependant, il faut rappeler, comme l'a indiqué M. le Président de la République, que 470 000 des 550 000 élus que compte notre pays ne perçoivent aucune indemnité. Ces élus font preuve d'un dévouement considérable. Et, reprenant l'expression utilisée à propos des instituteurs par un écrivain né à Orléans, je dirai que les 550 000 élus que nous représentons aujourd'hui sont toujours ces « hussards noirs » qui portent entre leurs mains la cohésion sociale, la démocratie et la République. (*Applaudissements.*)

**M. Gilles Leclerc.** De nouveau dans la salle : je donne la parole à M. Rodolphe Désiré, ancien sénateur, maire du Marin, en Martinique.

**M. Rodolphe Désiré.** Mon intervention sera complémentaire de celle des élus des départements et collectivités d'outre-mer qui m'ont précédé, mais aussi de celles de M. Serge Larcher et de Mme Archimbaud, respectivement président et rapporteur de l'atelier n° 4.

En matière de continuité territoriale, il faudrait introduire un nouveau concept, car le concept actuel, qui est à géométrie variable, fait que la Corse, qui compte 250 000 habitants, reçoit quatre fois plus de moyens que les quatre départements d'outre-mer réunis, qui en totalisent 2 millions.

Ce nouveau concept de continuité territoriale serait fondé sur deux principes. Il faudrait tout d'abord faire en sorte que les entreprises des DOM puissent avoir les mêmes chances en termes de concurrence que les entreprises métropolitaines, afin qu'elles soient mieux insérées dans leurs espaces géographiques. Il faudrait ensuite faire en sorte que le coût de la vie et le pouvoir d'achat soient comparables, et non pas identiques, à celui de la métropole.

Je rappelle que l'Espagne a mis en place avec les Canaries un concept de continuité territoriale fondé sur plusieurs éléments : le coût des transports, le coût des intérêts bancaires, la continuité territoriale en matière de télécommunications et un régime fiscal adapté.

La continuité territoriale doit également s'exercer sur nos institutions. La Martinique et la Guyane expérimentent l'assemblée unique, fusion du département et de la région. Un scrutin de liste proportionnel à deux tours à la plus forte moyenne, avec une prime majoritaire de 20 % des sièges à pourvoir, a été retenu. Ce mode de scrutin est plus proche, me semble-t-il, de celui d'un régime sud-américain que de celui d'un régime républicain.

Par conséquent, une réflexion doit être menée sur les façons d'améliorer la continuité territoriale. (*Applaudissements.*)

**M. Gilles Leclerc.** Retour à la tribune, la parole est à M. André Laignel, maire d'Issoudun, secrétaire général de l'Association des maires de France.

**M. André Laignel, secrétaire général de l'Association des maires de France (AMF).** Après avoir entendu dire, ces dernières années, que nous étions beaucoup trop nombreux et beaucoup trop coûteux, j'ai entendu ce matin une phrase qui me paraît essentielle pour ouvrir une nouvelle période, celle où le Président de la République a dit que les territoires étaient non pas une charge, mais un atout.

Voilà un propos qui, je crois, fonde de nouvelles relations.

Et quand le premier mot qui vient dans l'énumération de ce qui doit être son tableau de marche est celui de « confiance », je me dis qu'il faut donner un contenu à ce pacte de confiance.

Comme je n'ai que trois minutes pour ce faire, je vais, moi aussi, citer quelques mots clefs, qui reviennent depuis des années et qui reflètent ce que nous attendons collectivement pour que ce pacte de confiance prenne corps.

En matière de moyens – c'est le thème de la seconde table ronde –, nous avons d'abord besoin de stabilité et de clarté. Depuis plusieurs années, nous gérons nos communes, départements et régions sans savoir comment évolueront nos dotations et notre fiscalité l'année suivante. Enfin... nous savons qu'elles évolueront probablement vers le bas, mais nous ne savons pas quelle sera l'ampleur de la baisse.

Connaissez-vous des grandes entreprises, ou même des petites et des moyennes, qui pourraient gérer intelligemment, de manière prospective, dans ces conditions ?

La deuxième condition d'un pacte de confiance, c'est la justice : justice pour et entre les territoires, bien entendu, mais aussi justice pour nos concitoyens. Il faudra avoir conscience, au moment de réaliser la réforme fiscale future, que cette justice passe probablement par la prise en compte des revenus dans un certain nombre d'impôts locaux. Je n'entrerai pas ici dans la technique, mais on voit bien que c'est une nécessité.

La troisième condition, que l'État peine parfois à entendre, c'est la liberté. Aujourd'hui, les régions ne disposent plus d'aucun levier fiscal. Les départements ont vu leurs capacités d'action en la matière divisées par deux ou trois, en fonction de leurs moyens. Les communes, elles, ont vu leur liberté fiscale réduite de 40 %.

Croit-on vraiment pouvoir s'adapter aux temps nouveaux sans avoir cette liberté fondamentale, qui engage notre responsabilité à l'égard de nos concitoyens ?

C'est autour de ces trois mots – stabilité, justice et liberté – que l'on peut construire un pacte de confiance.

J'ajoute que le pacte de confiance doit être le résultat de la négociation et du dialogue. Par conséquent, on ne peut pas nous dire, avant même que ce pacte ait été noué, de combien nos moyens seront réduits. Je pense que ce qui a été annoncé pour 2013 peut être considéré comme conforme, puisque le gel des moyens avait été annoncé. En revanche, les prévisions pour 2014 et 2015 méritent de faire partie du débat sur le contrat de confiance que l'on nous propose. Si le pacte de confiance consistait à nous dire à quelle hauteur nous devrions finalement contribuer, ce serait, me semble-t-il, une étape ratée.

Je ne voudrais pas qu'on pense que je nie la nécessité pour les collectivités territoriales de faire des efforts. Cependant, mes chers collègues, n'avons-nous pas commencé il y a longtemps à en faire ? Et, avec ce budget 2013, dit « de

gel », n'allons-nous pas contribuer, par différents moyens, à plus de 600 millions d'euros de charges nouvelles, d'ores et déjà programmées pour nos collectivités territoriales ?

Le Président de la République a dit aussi qu'il était souhaitable que nous soyons un levier. Effectivement, je crois qu'il n'y aura pas de redressement rapide de notre pays si les collectivités territoriales ne sont pas mobilisées. Pour cela, il faut qu'elles disposent des moyens de leur action. Il est peu de politiques nationales qui peuvent s'accomplir sans que nous ayons les moyens d'y contribuer.

Je demande simplement au Gouvernement de réfléchir au gain de produit intérieur brut – pour parler comme les technocrates – qui serait apporté par nos collectivités locales si, au lieu de les affaiblir dans leur action d'investissement – qui représente, cela a été dit, plus de 70 % de l'investissement public dans notre pays –, on leur donnait au contraire les moyens de répondre aux attentes de nos concitoyens et d'être des partenaires efficaces, dynamiques et volontaires, pour le redressement de la France ! (*Applaudissements.*)

**M. Gilles Leclerc.** La parole est à M. Martin Malvy, président du Conseil régional de Midi-Pyrénées, président de l'Association des petites villes de France, au nom de l'Association des régions de France.

**M. Martin Malvy, au nom de l'Association des régions de France (ARF).** Ce matin, comme vous tous, j'ai entendu l'intervention du Président de la République. Devant les ministres ici présents et devant le président du Sénat, je forme le vœu que, dans trois, quatre ou cinq mois, le cap fixé par François Hollande soit atteint.

En écoutant le Président de la République, j'ai eu l'impression de revenir trente ans en arrière, lorsque François Mitterrand, Gaston Defferre ou Pierre Mauroy nous invitaient à franchir le cap de la décentralisation. Je ne suis d'ailleurs pas le seul ici dans ce cas. J'ai eu le sentiment que le projet né avec force il y a trente ans, mais qui, depuis, n'est pas parvenu réellement à se concrétiser, était en train de s'accomplir.

Je me bornerai à faire quelques remarques.

Tout d'abord, je partage l'avis du Président de la République sur la maîtrise de la dépense publique, et il n'y a aucune ambiguïté sur ce point. Je voudrais néanmoins rappeler que la dépense locale n'est pas plus forte en France que dans les autres pays européens. Ce serait une grave erreur que de ne pas le dire.

Si, depuis des années, l'État estime qu'il verse trop aux collectivités territoriales, c'est tout simplement que la politique fiscale de la France a consisté à lui conserver la fiscalité dynamique, tout au moins en période de croissance, en ne laissant aux collectivités territoriales que les « quatre vieilles ».

On ne parle plus guère des « quatre vieilles », mais rien n'a vraiment changé ! Nous avons toujours le foncier bâti, la taxe d'habitation et le foncier non bâti. De la patente on est passé à la TP, elle-même remplacée par la CVAE, avec les effets pervers que l'on connaît. On n'a pas beaucoup évolué à cet égard !

Le thème qui nous occupe porte sur les moyens. En la matière, la situation des régions est difficile. Le Président de la République a annoncé une fiscalité nouvelle.

Les régions connaissent actuellement leur troisième année de stabilité des recettes. Et encore n'est-ce pas tout à fait exact : cette année, leurs ressources vont baisser du fait de la diminution de 15 % des recettes de la taxe sur les cartes grises, qui demeure leur seul levier d'action. Une nouvelle fiscalité doit donc bien être mise en place.

Je ne suis pas sûr d'avoir bien saisi – à moins que je ne me sois trompé – les conclusions de la commission sénatoriale. Disons que j'ai approuvé l'essentiel de celles-ci, sauf une. J'ai en effet cru comprendre que la commission sénatoriale n'était pas favorable à la création de nouvelles IFRER. Or, si l'on ne crée pas l'IFER numérique, alors que la boucle locale cuivre est en train de disparaître, on ne créera pas la recette moderne dont les collectivités territoriales, notamment les régions, ont besoin. On n'aurait jamais fait l'électrification rurale si l'on n'avait pas mis en place des taxes sur l'ensemble de ce qu'était alors le réseau.

La réforme annoncée ce matin par le Président de la République passe nécessairement par la réforme de l'État. D'ailleurs, Mme Lebranchu est, d'abord, ministre de la réforme de l'État. Il faudra bien entendu que, dans un certain nombre de services, il y ait fusion ou rapprochement avec les collectivités territoriales. Sans oublier toutefois que, lorsqu'on transfère des personnels – comme on l'a fait avec les agents TOS, pour les régions et pour les départements, ou ceux d'autres services –, cela représente pour l'État des économies futures mais pour les collectivités des charges nouvelles, puisqu'il y a évolution des charges liées au versement des salaires, ce qui n'a pas, à ce jour, été compensé.

Sur la coopération entre acteurs du territoire, celle que Jean-Paul Huchon évoquait tout à l'heure, je suis entièrement d'accord. Jean-Pierre Sueur a eu raison de dire que le débat ne doit pas opposer les métropoles et le reste du territoire. Il est clair que nous avons besoin de grandes métropoles. L'Allemagne en a, pas nous. Cependant, nous ne pouvons pas non plus ignorer le reste du territoire. Il faut à tout prix éviter la cassure de celui-ci.

J'étais hier avec Arnaud Montebourg, à 170 kilomètres de ma métropole, dont je salue le président. Nous avons visité un territoire qui s'étend de Rodez, en Aveyron, à Tulle, en Corrèze. Sur les 150 kilomètres qui séparent Rodez de Tulle, villes qui ont chacune 30 000 habitants, il y a 180 entreprises, employant 15 000 personnes dans le secteur de l'aéronautique et de la mécanique. Cela montre clairement qu'on ne peut pas couper un territoire !

Je ne crois pas beaucoup aux économies qu'on tirerait du rapprochement des services. En revanche, il me semble que la mutualisation des services peut permettre d'en réaliser. Parmi les moyens dont nous disposons les uns et les autres pour agir sur le terrain, figurent les comités départementaux et régionaux du tourisme, des agences départementales et régionales du développement économique, des agences locales, départementales ou régionales de l'innovation, des agences locales, départementales ou régionales de l'environnement. La conférence des territoires doit nous amener à rapprocher ces services, peut-être pas dans le but de réaliser des économies, mais en tout cas pour leur donner plus de puissance et de réactivité. (*Applaudissements.*)

**M. Gilles Leclerc.** La parole est à M. Michel Destot, député de l'Isère, maire de Grenoble, président de l'Association des maires de grandes villes de France.

**M. Michel Destot**, *président de l'Association des maires de grandes villes de France (AMGVF)*. Chers amis, nous le savons tous par expérience, une décentralisation réussie, ce n'est pas seulement une décentralisation transférant des compétences de l'État vers les collectivités territoriales – et la plupart du temps, d'ailleurs, sans transfert des moyens correspondants –, c'est surtout la capacité, pour l'ensemble des territoires, de se libérer.

Du reste, je préférerais que l'on parle d'« acte III de la territorialisation », pour bien montrer que nous n'opposons pas les territoires – région, département, bloc communal – les uns aux autres, l'espace rural à l'espace urbain, comme l'a bien montré le propos de Jean-Pierre Sueur. Ce doit être, pour nous tous, l'occasion d'apporter au pays et à l'Europe des moyens supplémentaires en termes de développement économique et de solidarité sociale.

Permettez-moi de formuler brièvement trois remarques sur les moyens.

Tout d'abord, on ne peut pas vouloir faire du développement économique, et donc de l'emploi – première des solidarités, première des préoccupations de nos concitoyens –, notre priorité, sans recréer un lien, notamment un lien fiscal, entre les territoires et les entreprises. Un des intervenants a évoqué les conséquences négatives sur le plan des ressources que l'absence d'un tel lien entraîne, notamment dans les espaces industriels. En outre, on le sait, cette absence fait que les maires et les présidents de collectivités sont moins incités à attirer les entreprises et à développer l'économie et l'emploi sur leurs territoires. La réforme de la fiscalité devra donc faire du rétablissement de ce lien une nécessité absolue.

Ensuite, la péréquation doit être approfondie. Je le dis clairement, sans nuances : à dotation constante de l'État, la part consacrée à la DSR et à la DSU doit aller croissant. Il n'est pas acceptable de ne pas soutenir les espaces ruraux et les quartiers urbains qui, aujourd'hui, concentrent le plus de difficultés. Il faut savoir que, dans les quartiers difficiles, 40 % des jeunes sont au chômage. Il faut savoir que, dans les grandes villes, le taux de pauvreté est de 21 %, quand il n'est que de 14 % en moyenne à l'échelle nationale. C'est donc une nécessité absolue.

La péréquation horizontale est également indispensable. Elle commence au sein des intercommunalités. Elle doit être affinée en prenant en compte le critère de l'effort fiscal des uns et des autres.

Enfin, la sécurisation du financement des investissements publics locaux est également nécessaire. On ne le dira jamais assez, plus de 70 % des investissements publics civils de notre pays relèvent des collectivités territoriales. Il nous faut, bon an mal an, 20 milliards d'euros de crédits pour permettre des investissements à hauteur de 80 milliards d'euros. Aujourd'hui, le compte n'y est pas : environ 10 milliards d'euros proviennent des crédits des banques mutualisées – Crédit agricole, groupe Banque populaire-Caisse d'épargne, Crédit mutuel –, et 5 milliards d'euros sont attendus de la fameuse banque publique dédiée, adossée à la Caisse des dépôts et consignations et à la Banque postale. Il manque donc quelques milliards d'euros.

C'est la raison pour laquelle Jacques Péliissard, Gérard Collomb et moi-même avons proposé, au titre de nos associations respectives, la création d'une agence de financement des

investissements locaux qui serait portée, comme c'est le cas aujourd'hui dans la plupart des pays d'Europe, par les collectivités elles-mêmes, pour boucler la boucle.

Nos collectivités locales sont les lieux privilégiés où s'exercent les capacités de développement économique, de solidarité sociale, de protection de l'environnement et de démocratie, qui sont les quatre piliers du développement durable.

C'est un « plus » non seulement pour nos collectivités, mais aussi pour notre pays et, plus largement, pour nous situer dans la mondialisation aujourd'hui et bien connaître les défis que nous devons relever. (*Applaudissements.*)

**M. Gilles Leclerc**. La parole est à M. Serge Larcher, sénateur de la Martinique.

**M. Serge Larcher**, *sénateur de la Martinique*. Monsieur le président, mesdames les ministres, mesdames, messieurs, nous terminons par l'outre-mer : c'est un signal très important qui est envoyé à l'exécutif.

La réforme institutionnelle et territoriale n'a pas de secret pour nos outre-mer : d'un océan à l'autre, sa marmite bouillonne toujours dans une de nos collectivités. Nos outre-mer vivent en quelque sorte l'exercice des états généraux de la démocratie territoriale au quotidien et sont fréquemment qualifiés de « laboratoires institutionnels ».

Les parcours institutionnels, produits de l'Histoire, sont en effet caractérisés par une extrême diversité : une palette de configurations statutaires, jusque dans la sphère constitutionnelle, de même qu'une grande variété de modèles d'organisation territoriale s'offrent aux observateurs, si bien que nos collectivités font parfois figure de pionnières.

La réforme constitutionnelle de 2003 a encore ouvert le champ des possibles et le nuancier n'a pas manqué de s'enrichir : le « sur-mesure » institutionnel est devenu la norme, y compris au sein de la catégorie dite « de l'article 73 de la Constitution », où le principe d'identité n'exclut plus les variantes en matière d'organisation territoriale. Les collectivités de Guyane et de Martinique et le jeune département de Mayotte en sont autant d'exemples.

Mais ce nuancier institutionnel et territorial n'empêche pas les problématiques communes avec les collectivités sœurs de l'Hexagone. C'est ce qui ressort clairement des réponses au questionnaire, des synthèses locales et de nos riches débats d'hier.

Les choix exprimés amplifient même fréquemment les réponses de l'ensemble des élus, ce qui traduit sur certains sujets l'acuité toute particulière des problèmes auxquels sont confrontés nos territoires. Le récent débat au Sénat sur la vie chère outre-mer l'a douloureusement illustré !

Nos collectivités sont largement démunies face à ces situations locales très souvent extrêmement dégradées. Elles sont contraintes de parer à l'urgence sociale ; d'où une politique de recrutement en forme de « buvard social ».

Mais des marges de manœuvre existent encore, pour peu que la voix des élus d'outre-mer soit entendue. Il faut comprendre qu'à l'exacerbation des problématiques doivent faire écho des solutions différenciées. Nous espérons que l'avènement, dans le schéma gouvernemental actuel, d'un ministère à part entière à vocation interministérielle permettra de faire prévaloir cette approche et d'échapper à la toise qui nivelle et ignore délibérément la réalité du terrain.

Qu'il s'agisse des ressources des collectivités, des moyens des services déconcentrés ou encore des normes applicables localement, le pragmatisme et, désormais, l'urgence sociale dans nos territoires exigent la prise en compte des réalités ultramarines dans leur diversité. Il en va de même pour la défense des intérêts de nos outre-mer à Bruxelles, 2013 constituant une année charnière tant pour les régions ultrapériphériques, les RUP, que pour les pays et territoires d'outre-mer, les PTOM.

Cette approche nécessite d'agir en partenariat étroit entre les différents niveaux de collectivités et avec l'État, un partenariat marqué du sceau de la confiance et de l'écoute mutuelle, ce qui me conduit à me féliciter de la tenue de ces états généraux de la démocratie territoriale et d'adresser à M. le président du Sénat, Jean-Pierre Bel, les très chaleureux remerciements des outre-mer pour leur avoir accordé toute la place qu'ils méritent dans ce débat. (*Applaudissements.*)

**M. Gilles Leclerc.** La parole est à M. Michel Klopfer, président d'un cabinet d'expertise en finances locales.

**M. Michel Klopfer, expert.** Chacun le sait, la notion de « déficit public » au sens maastrichtien ne comprend pas seulement le déficit budgétaire de l'État ; cela concerne également la sécurité sociale, d'autres organismes publics et les collectivités locales. Et cela vaut évidemment pour la perspective de 4,5 % du PIB à la fin de l'année 2012, voire de 3 % ou d'un autre chiffre à la fin de l'année 2013.

Considérons la situation des collectivités locales. Au-delà de ce qu'a rappelé le Président de la République – les collectivités ont des contraintes plus fortes que l'État puisqu'elles ne peuvent financer par l'emprunt que l'investissement –, elles sont aujourd'hui en bonne santé, avec un déficit de 0,1 %, c'est-à-dire à peu près quarante-cinq fois moindre que celui de l'État.

On peut aussi comparer nos collectivités de manière très favorable aux collectivités étrangères. Ne nous méprenons pas : lorsque la généralité de Catalogne ou la communauté de Valence appellent l'État espagnol au secours, cela contribue aussi à remonter les taux d'intérêt pour l'ensemble des emprunteurs de la péninsule, qu'il s'agisse de l'État, des autres collectivités, des entreprises ou des particuliers.

Nos collectivités se portent également un peu mieux – il ne faut pas l'oublier non plus – que les villes allemandes. En effet, ces dernières ont été pénalisées par le fait que leurs financements sont assis sur le résultat des entreprises, ce qui est par nature extrêmement volatil ; des villes allemandes ont ainsi été obligées de licencier.

Comparons à présent les collectivités à d'autres acteurs publics. Nos collectivités n'ont pas connu – je mets de côté la question des villes victimes de produits structurés, et qui ont décidé de ne pas payer – les cessations de paiement qu'ont enregistré les hôpitaux au premier semestre et qui ont conduit à leur dégradation.

En outre, et je continue de souffler le chaud avant d'en venir au froid, les collectivités sont en meilleure santé qu'il y a vingt ans.

Les plus anciens d'entre nous se souviennent peut-être des cas de surendettement d'Angoulême ou de Briançon. Mais il n'y a pas eu que ces deux villes : à l'époque, entre 1992 et 1998, un certain nombre de villes importantes et moyennes ont été mises sous tutelle par les banques, en particulier dans le Midi, où, à l'exception de Montpellier et

d'Aix-en-Provence, pratiquement toutes les grandes et moyennes communes ont dû signer avec les banques des protocoles comportant des clauses de revoyure.

On évoque souvent la responsabilité des élus vis-à-vis de leur population, ce que personne n'ignore, ou vis-à-vis de l'État au titre du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire, ce qui est également bien connu. Mais, à cette époque, il y a eu des contraintes financières majeures.

Comment les élus s'en sont-ils sortis ? Par une hausse violente des impôts ! Souvenez-vous : c'est l'époque où les districts et les communautés de communes sont montés en puissance ; les intercommunalités augmentaient leurs impôts tandis que les communes ne baissaient pas les leurs... Les départements faisaient des hausses d'impôts à deux chiffres, et les régions des hausses d'impôts à deux gros chiffres, le tout sur des bases fiscales que, à l'évidence, plus personne ne connaît aujourd'hui.

En d'autres termes, les élus des années 2010 n'auront pas les marges de manœuvre des élus des années 1990.

Et que nous a annoncé ce matin le Président de la République ? Un historique de 3,1 % de progression des dépenses sur les années passées et une perspective, qu'on peut chiffrer à 4,5 % de l'enveloppe normée, de baisse des dotations sur les trois prochaines années, en dehors de 2013, c'est-à-dire jusqu'en 2016.

Cela s'appelle tout simplement un effet de ciseaux. C'est, à mon sens, le point le plus important. Je m'adresse à quelques centaines d'élus exécutifs locaux, puisque nous ne sommes pas encore dans une situation de non-cumul, et, au-delà, à leurs assemblées locales : les exécutifs vont devoir convaincre leurs colistiers et les membres de leur assemblée de raisonner de manière différente.

Cela vaut pour les assemblées régionales, qui ont pu jusqu'à maintenant assumer des compétences d'État, notamment sur les lignes à grande vitesse et les universités, sans disposer des ressources nécessaires. Aujourd'hui, je dirais que « la cale est vide », parce qu'il n'y a plus de dynamique sur la ressource.

Cela vaut aussi pour les départements, qui ont connu des périodes de fortes tensions, voire de craintes au second semestre 2009. Personne n'aurait imaginé que les droits de mutation repartiraient comme ils l'ont fait en 2010 ; cela leur a permis de gagner deux ans et demi. Aujourd'hui, il va être nécessaire de convaincre les vice-présidents, qui ont eu un peu le sentiment qu'on leur racontait des histoires en 2009 et au début 2010, que, cette fois, le loup est bel et bien là...

Cela vaut enfin pour assemblées intercommunales, qui sont dans une véritable situation de cohabitation, quel que soit d'ailleurs le mode de scrutin retenu pour les élections de 2014, qu'il y ait ou non fléchage. Il faudra donc trouver des majorités consensuelles face à un tel effet de ciseaux.

À propos des intercommunalités, on parle beaucoup de mutualisation, mais je pense qu'il faut aller au-delà, jusqu'à un partage de moyens pour tout ce qui n'est pas le service à la population. Je songe non seulement aux grandes villes et aux agglomérations, mais aussi aux espaces ruraux, où il y a quinze communes dans une communauté, en plus de l'établissement public de coopération intercommunale lui-même.

Je conclurai par une citation. Chacun connaît la phrase du *Petit Livre rouge* de Mao Tsé-Toung : « Il faut compter sur ses propres forces. » Aujourd'hui, non seulement il faut compter sur ses propres forces, mais il faut également penser que

chaque assemblée locale détient entre ses mains une partie de ce qui est encore une bonne image du secteur public local. Cette bonne image, il faut évidemment la préserver, et cela dépend de vous tous! (*Applaudissements.*)

**M. Gilles Leclerc.** La parole est à M. Yves Krattinger, sénateur de la Haute-Saône, président du comité de pilotage des états généraux de la démocratie territoriale.

**M. Yves Krattinger,** sénateur de la Haute-Saône, président du comité de pilotage des états généraux de la démocratie territoriale. Comme tout à l'heure, je conclurai cette table ronde en énonçant simplement des mots.

D'abord : servir, responsabilité, participation des citoyens, minorité, parité, liste.

Ensuite : confiance, ardeur, espoir, bonne santé.

Mais : déficits, fragilisation, effet de ciseaux, inégalités, outre-mer I, outre-mer II, outre-mer III, charges indues, inquiétudes, normes, procédures.

Et puis aussi : statut des personnels, mobilité, formation, mutualisation, égalité, péréquation, fiscalité, justice, lien entreprise/territoire, stabilité, visibilité.

Enfin : territorialisation, investissements, financements et liberté! (*Applaudissements.*)

5

## CONCLUSIONS DES TRAVAUX

**M. Gilles Leclerc.** La parole est à M. le président du Sénat.

**M. Jean-Pierre Bel,** président du Sénat. Mesdames les ministres, mesdames, messieurs les parlementaires, chers collègues, monsieur le recteur, qui nous accueillez aujourd'hui à la Sorbonne et que je remercie, mesdames, messieurs, chers amis, j'ai dit ce matin, en ouvrant nos travaux, que cette séance plénière était un aboutissement.

L'heure est tardive ; beaucoup de mots ont été prononcés, de belles paroles que je partage. Je serais tenté de me livrer à l'exercice de Pierre-Yves Collombat et de vous parler en style télégraphique. Mais j'aurais trop peur de vous décevoir! (*Sourires.*)

En vérité, ce matin, c'est un début. Vous êtes ici pour faire entendre la voix des citoyens de vos territoires, dans leur diversité.

Comme l'a rappelé le chef de l'État, les États généraux de 1789 ont été le creuset de la conquête des libertés locales.

Chers amis, cette fois, je l'espère, nous n'allons pas attendre cent ans pour conquérir de nouvelles libertés et renforcer la démocratie territoriale!

Pourtant, ces dernières semaines notamment, que n'avons-nous entendu sur nos collectivités! Des rapports officiels, des commissions, des articles de presse ont dénoncé un « mille-feuille territorial » terriblement indigeste et dispendieux.

Comme vous, je m'inscris en faux contre ce mauvais procès fait aux collectivités territoriales et à leurs élus.

Comme vous, je connais le lien irremplaçable entre les collectivités et les citoyens. Elles sont pour nous une chance, elles ne sont pas un fardeau. Elles n'ont nul besoin d'être muselées ou placées sous je ne sais quelle tutelle, administrative ou financière.

Au contraire, la situation de crise que connaît notre pays appelle de nouveaux modes d'organisation des pouvoirs publics et un approfondissement de la démocratie territoriale.

Pour retrouver les chemins de la croissance, il faut aussi compter sur la créativité, sur l'énergie, sur la vitalité des acteurs locaux, citoyens et collectivités. En fait, tout appelle à une nouvelle avancée de la décentralisation. Elle correspond à nos vœux, vous avez été nombreux à le dire dans les réunions départementales et, hier, dans les ateliers.

Le Président de la République, en ouverture, ce matin, a évoqué quatre principes : la confiance, la clarté, la cohérence et la démocratie. Son discours nous a montré qu'il avait entendu les attentes des responsables locaux. Il nous l'a rappelé, la démocratie territoriale repose sur la confiance – le mot est revenu sans cesse. Nous ne pouvons vivre dans un climat de défiance de l'État envers les collectivités territoriales.

Pour construire de nouvelles relations, fondées sur la confiance, il faut respecter les libertés locales. De très nombreuses voix s'élèvent en ce sens.

Vous déplorez le fonctionnement insatisfaisant de la conférence nationale des exécutifs locaux ou autre conférence des déficits publics, souvent sans lendemain, et dont les conclusions sont écrites à l'avance.

Le Président de la République nous a livré sa conception du Haut conseil des territoires : ce ne sera pas un lieu où l'exécutif convoque les élus locaux pour leur délivrer une parole venue d'en haut. Le Haut conseil devra être, au contraire, une instance permanente de concertation, de dialogue, de négociation entre l'État et les représentants des associations d'élus. Son ordre du jour sera défini conjointement par le Gouvernement et par les représentants des élus locaux. Le Sénat, qui assure la représentation des collectivités territoriales, y jouera un rôle éminent.

La liberté suppose un dialogue équilibré entre État et collectivités. Elle doit aussi donner aux acteurs locaux la capacité d'innover : décentraliser, c'est libérer les initiatives locales.

Le droit à l'expérimentation, défini aujourd'hui de manière trop rigide, doit être assoupli, pour permettre aux territoires d'éprouver des solutions nouvelles, d'évaluer pour ensuite diffuser les bonnes pratiques, sans que soit nécessairement généralisée l'expérience à l'ensemble du territoire.

Nous pourrions aussi réfléchir à un pouvoir d'adaptation locale de la loi, pour prendre en compte, lorsque l'intérêt général le justifie, les particularités du territoire.

Bien sûr, le chef de l'État l'a indiqué, un tel pouvoir ne pourrait être général, car le risque d'affaiblir le principe d'égalité des citoyens devant la loi, fondement de notre République, serait trop grand. Mais l'uniformité ne garantit pas l'égalité. Il faudra trouver un équilibre.

Nous devons nous fier à l'intelligence des territoires pour apporter les réponses les plus justes et les plus adaptées à la diversité de notre pays. Ce principe devra être pleinement respecté dans les collectivités territoriales d'outre-mer.

Je remercie particulièrement, cher Serge Larcher, les élus locaux ultramarins qui sont ici aujourd'hui, venus de tous les océans, après un long voyage, pour faire entendre leurs voix. Je veillerai à ce que ces dernières soient prises en compte dans la nouvelle étape de la décentralisation.

La liberté, c'est également – et vous l'avez tous dit avec force – mettre fin à l'asphyxie par les normes, qui ruine l'efficacité de l'action locale.

En 2011, le coût pour les collectivités des décrets examinés par la commission consultative d'évaluation des normes, la CCEN, a atteint 700 millions d'euros. Cette situation est intenable. Les décrets inutiles ou obsolètes devront être abrogés. Le Président de la République nous a exposé une méthode pour y parvenir.

De même, pour desserrer le carcan réglementaire, nous devons agir sur le « flux » de normes. Il faudra que l'avis de la CCEN soit pris en compte par les prescripteurs de normes, lesquels, n'étant pas concernés par leurs effets, font souvent preuve d'une grande imagination... Et pourquoi ne pas instaurer un « plafond de coût » annuel, qui serait opposable aux normes nationales affectant les collectivités ?

Chers amis, nous devons donc renforcer les libertés locales. Mais comment les élus pourront-ils user de cette liberté s'ils n'ont pas les moyens d'exercer leur mandat en toute sérénité ? Je pense, bien sûr, au statut de l'élu, qui constitue l'une des préoccupations les plus fortes des élus locaux au quotidien. J'ai été frappé par les témoignages de nos collègues femmes et maires.

Les demandes des élus sont simples et légitimes : faciliter l'accès aux mandats des salariés du secteur privé, des femmes, des jeunes, aujourd'hui quasiment absents des assemblées locales, en favorisant le retour à l'emploi ; mieux concilier la vie professionnelle et l'exercice d'un mandat, en renforçant les droits sociaux des élus locaux ; enfin, conforter le droit à la formation, pour que les élus puissent exercer plus efficacement leurs responsabilités.

Nous devons faire droit à ces demandes : le statut de l'élu, s'il a longtemps été un « serpent de mer », est aujourd'hui un impératif démocratique.

Le deuxième pilier de notre action, c'est la démocratie et l'écoute des citoyens.

Le fonctionnement des assemblées locales doit s'adapter aux nouvelles attentes des citoyens, qui veulent prendre part aux décisions. Si cette participation suscite l'enthousiasme dans les grandes villes, elle peut être perçue comme une source de complexité, voire comme un « gadget » inutile en d'autres lieux, notamment en milieu rural, un milieu que je connais bien.

Je ne reviendrai pas sur la suppression du conseiller territorial, confirmée ce matin par le Président de la République. Il s'ensuivra une réforme des modes de scrutin locaux.

Les élus locaux, nous l'avons entendu, sont partagés sur ces questions, qu'il s'agisse des élections cantonales, des élections municipales ou de la désignation des conseillers communautaires. Mais ils veulent que le pluralisme politique et la parité entre les hommes et les femmes soient mieux garantis.

Le Président de la République a pris en compte cette attente, de même que la volonté de préserver l'ancrage territorial des élus.

Le troisième pilier de l'action locale est celui de l'efficacité ; j'y ajouterai la responsabilité. Cela suppose une meilleure articulation des compétences entre les acteurs publics.

En trente ans de décentralisation, les collectivités territoriales sont devenues des acteurs majeurs du développement et de la cohésion des territoires. Elles ont mis en œuvre les nouvelles compétences que la loi leur a confiées, avec le souci constant d'améliorer le service rendu aux citoyens. Grâce à la clause générale de compétence, elles ont aussi développé de nouveaux services, comblant parfois, il faut bien le dire, le désengagement de l'État.

Faut-il supprimer un échelon territorial ? La réponse a été clairement négative. Pour une grande majorité d'entre vous, chaque échelon conserve aujourd'hui son utilité.

L'action des collectivités locales doit néanmoins gagner en lisibilité. Cette clarté, réclamée par le Président de la République, se joue d'abord dans une meilleure coordination entre l'État et les collectivités.

Pour les compétences déjà transférées, il faut aller jusqu'au bout de la décentralisation. L'État doit abandonner ses interventions qui font redondance avec celles des collectivités. Il pourra, ainsi, se recentrer sur ses compétences stratégiques et sur ses missions régaliennes.

Il se dégage de nos débats l'idée forte que, cette fois, il est temps de penser ensemble la nouvelle étape de la décentralisation et la réforme de l'État.

Les états généraux de la démocratie territoriale ont également montré que les élus locaux veulent clarifier la répartition des compétences entre les collectivités. À juste titre, ils récusent d'avance toute forme de tutelle d'une collectivité sur une autre. Il faut donc conforter les « blocs de compétences » qui ont permis à chaque niveau de jouer son rôle dans un équilibre devenu pertinent au fil du temps.

Il faut aussi rétablir la clause générale de compétence pour les régions et les départements. Cette notion est intimement liée à un grand principe qui continue à valoir aujourd'hui, celui de la libre administration des collectivités territoriales. Elle constitue la marque de confiance de la République dans les assemblées élues.

Il faut développer l'action commune des collectivités, inscrire ces coopérations dans la durée, formaliser un cadre d'action publique commun. À l'échelle régionale, toutes les collectivités devraient s'organiser et s'accorder – j'en ai beaucoup entendu parler ce matin, en particulier par le président de ma région, Martin Malvy – sur un « pacte de gouvernance territoriale ».

Ce cadre contractuel préciserait les interventions respectives de chacun, déterminerait les chefs de file des projets et mettrait en place les guichets uniques propres à faciliter l'instruction des dossiers. Il organiserait la mutualisation des ressources et des moyens. Cette solution me semble préférable à une nouvelle loi sur la répartition des compétences, qui aurait l'inconvénient de spécialiser à outrance les missions de chaque échelon.

Dans cette période difficile, l'efficacité implique de donner aux collectivités territoriales des outils pour lutter contre la crise économique. Nous avons tous souligné que les collectivités pourraient servir de levier ; elles sont les clés de la réussite dans le combat contre la crise économique. Rien ne doit entraver les ressorts de la croissance que nos territoires peuvent actionner.

En assurant 70 % des investissements publics civils, les collectivités territoriales contribuent à soutenir l'activité de secteurs qui sont de grands pourvoyeurs d'emplois, peu délocalisables, comme le bâtiment et les travaux publics. Le maintien de la capacité d'investissement des collectivités est un enjeu déterminant, comme leur accès au financement.

Depuis le retrait de Dexia, qui assurait 40 % des besoins de financement des collectivités, les solutions de remplacement tardent à se mettre en place, et nous savons que les banques privées ne prendront pas le relais.

Le Président de la République a annoncé tout à l'heure qu'il n'y aurait pas de rupture dans le financement des investissements et que l'État mobilisait les moyens de la Caisse des dépôts et consignations ainsi que de la Banque postale. Il étudiera aussi les aides pour les collectivités qui subissent les conséquences des emprunts toxiques.

J'ajoute qu'il nous faut en outre faire avancer le chantier de l'agence de financement des collectivités, dont la création est voulue par plusieurs associations d'élus, mais qui suscite une réticence dans les sphères financières publiques en raison de la garantie de l'État. Il faut donc trouver la bonne réponse en droit.

En votre nom à tous, j'en appelle au Gouvernement afin que toutes les mesures soient prises pour que les projets que vous avez décidés ne souffrent pas d'une insuffisance de financement.

J'en arrive au quatrième pilier de notre action : l'égalité entre les territoires.

L'égalité est inscrite dans le patrimoine génétique de la République. La crise économique ne doit pas nous en détourner. Au contraire, elle doit nous inciter à davantage de justice, nous pousser à mieux soutenir les territoires qui, déjà fragiles, risquent d'être durablement déstabilisés. Face à cet impératif, nous devons mener une réforme ambitieuse des finances publiques. La dernière table ronde nous a livré quelques pistes de réflexion. L'équation est claire : il s'agit de redresser les finances publiques tout en préservant la croissance, la justice et la solidarité.

De nombreuses collectivités connaissent une forte progression de leurs charges, mais ne disposent plus de marges de manœuvre sur les ressources. Cette situation implique le rétablissement d'une forme d'autonomie fiscale, celle-ci étant devenue parfois théorique.

Comme le chef de l'État l'a indiqué, nous devons moderniser la fiscalité locale. Mais il nous faut aussi diversifier le panier fiscal des collectivités.

Je l'ai souligné, au-delà de la croissance, il y a l'impératif d'équité, de justice et de solidarité. Pour que l'effort ne creuse pas les inégalités, il doit s'accompagner d'un développement significatif de la péréquation.

L'égalité entre les territoires, c'est aussi le maintien de services publics partout. Je pense aux zones rurales, dans lesquelles ils sont essentiels à la préservation du lien social. Vous le savez, la disparition d'une école, d'un hôpital ou d'un bureau de poste a souvent des conséquences lourdes pour la population : elle est synonyme, à court ou à moyen terme, de désertification, ce qui suscite un réel sentiment d'abandon. Je pense également aux quartiers sensibles, où les services publics ont tout autant d'importance dans la lutte contre les discriminations.

Notre combat pour l'égalité doit aussi tenir compte de la situation que vivent nos compatriotes dans les outre-mer, où la crise et le chômage sont amplifiés par le coût exorbitant des produits de base. Un projet de loi contre la vie chère outre-mer a été discuté très récemment au Sénat.

Je veux que nous prenions toute la mesure de ce problème, et la délégation sénatoriale à l'outre-mer, présidée par Serge Larcher, poursuivra cette réflexion en s'appuyant sur les travaux menés à l'occasion des états généraux.

Mes chers collègues, mesdames, messieurs, en organisant ces états généraux de la démocratie territoriale, le Sénat a été fidèle à son rôle constitutionnel de représentation des collectivités territoriales de la République. Il fallait que les élus s'expriment dans toute leur diversité, pour dessiner les contours d'une nouvelle avancée de la démocratie territoriale.

L'immobilisme, l'attentisme et le conservatisme que l'on prête trop facilement aux acteurs locaux, je ne les ai que peu rencontrés tout au long de nos échanges. Au contraire, j'ai perçu partout la volonté de donner un nouvel élan à la décentralisation, pour libérer les énergies, les forces créatrices, les capacités d'innovation dont les territoires français sont porteurs.

La décentralisation, ce n'est pas qu'un mode d'organisation de l'État. C'est avant tout un projet politique, une manière de faire vivre les idéaux républicains et de faire progresser la démocratie en rapprochant les citoyens des décisions.

À l'issue de nos travaux, nous disposons d'une somme considérable de propositions, qui doivent être prises en compte dans les réformes à venir. Mercredi 10 octobre, soit dès la semaine prochaine, je proposerai au Bureau du Sénat un texte qui dégagera les idées-forces qui se sont exprimées. Ce document, accompagné de l'ensemble des rapports des états généraux, sera rapidement transmis au pouvoir exécutif.

La rédaction des projets de loi dont le Sénat sera saisi en premier lieu s'appuiera donc sur la contribution des états généraux ; le Président de la République l'a affirmé ce matin en nous indiquant le calendrier de la réforme.

Président du Sénat, je vous propose d'agir sans plus attendre sur deux points sensibles : la régulation des normes et le renforcement du statut de l'élu. Je demanderai donc au bureau du Sénat de donner mission à la commission des lois et au bureau de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation pour présenter sur ces points une initiative large et pragmatique dans le mois qui suit.

Deux grands hommes d'État français du XX<sup>e</sup> siècle se sont fait l'écho, dans leurs propos, de cette confiance dans l'organisation décentralisée de notre République.

Le général de Gaulle, dans son discours sur la réforme régionale, à Lyon, le 24 mars 1968, affirmait : « L'évolution générale porte notre pays vers un équilibre nouveau. L'effort séculaire de centralisation, qui lui fut longtemps nécessaire pour réaliser et maintenir son unité [...], ne s'impose plus désormais. »

Le 15 juillet 1981, à Lyon toujours, François Mitterrand déclarait : « La France a eu besoin d'un pouvoir fort et centralisé pour se faire. Elle a aujourd'hui besoin d'un pouvoir décentralisé pour ne pas se défaire. » Des réformes, parmi les plus importantes de l'histoire de notre République, n'allaient pas tarder à venir.

Mesdames, messieurs, chers collègues, chers amis, la France aux mille visages est une chance, une occasion de réussir le redressement, pour maintenir partout le lien social et conforter le « vivre ensemble ».

Je vous appelle toutes et tous, vous qui êtes dépositaires de l'autorité de l'État, vous qui incarnez aujourd'hui la réalité de nos territoires, à avancer, sans frilosité et en pleine responsabilité, vers une nouvelle étape de la décentralisation et vers plus de démocratie.

Je vous remercie et je vous souhaite un bon retour dans vos régions et dans vos territoires. *(Toute l'assistance se lève et applaudit longuement.)*

*(Les états généraux de la démocratie territoriale sont clos à treize heures vingt.)*





[www.senat.fr](http://www.senat.fr)

