



# Bulletin du Groupe Socialiste Sénat

Débat sur l'organisation et l'évolution des  
collectivités territoriales

N° 108 bis - Mardi 24 mars 2009



# S O M M A I R E

## Interventions des Sénateurs socialistes lors du débat sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales

- ⇒ Intervention de **Pierre-Yves COLLOMBAT**, sénateur du Var  
Vice-Président de la mission temporaire
- ⇒ Intervention de **Yves KRATTINGER**, sénateur de la Haute-Saône  
Rapporteur de la mission temporaire
- ⇒ Intervention de **Jean-Claude PEYRONNET**, sénateur de la Haute-Vienne
- ⇒ Intervention de **Pierre MAUROY**, sénateur du Nord
- ⇒ Intervention de **Jean-Pierre CAFFET**, sénateur de Paris
- ⇒ Intervention de **Claude BERIT-DEBAT**, sénateur de la Dordogne
- ⇒ Intervention de **Josette DURRIEU**, sénatrice des Hautes-Pyrénées
- ⇒ Intervention de **François PATRIAT**, sénateur de la Côte d'Or
- ⇒ Intervention de **Gérard COLLOMB**, sénateur du Rhône
- ⇒ Intervention de **François MARC**, sénateur du Finistère
- ⇒ Intervention de **Dominique VOYNET**, sénatrice de la Seine-Saint-Denis
- ⇒ Intervention de **Yves DAUDIGNY**, sénateur de l'Aisne



# Débat sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales

**Pierre-Yves COLLOMBAT, Sénateur du Var**  
**Vice-Président de la mission temporaire**

(séance du mercredi 18 mars 2009)

**P**ourquoi un rapport de plus sur les collectivités locales ? Il y en a eu tant que l'exercice est devenu un genre littéraire, entre roman d'anticipation, essai de stratégie électorale et dictionnaire des idées reçues. Un dictionnaire où, à la lettre C, on pourrait lire : Collectivités locales : Augmentent la dépense publique. Voir « millefeuille ».



Millefeuille : spécialité du restaurant du Sénat. « Millefeuille territorial » : coûte cher à la France. Déplorer qu'on ignore combien, mais tonner contre.

Communes : produit de la Révolution. Suspect. Il y a trop de communes en France. Voir suppression.

Suppression : la suppression des communes est impossible en France. Évoquer le programme d'Odilon Barrot, ministre de Napoléon III : « remédier au morcellement des communes rurales ». Déplorer que l'on n'y soit toujours pas parvenu.

Compétence générale : commencer par rappeler qu'on lui doit l'essentiel des innovations des collectivités locales mais conclure en demandant sa suppression.

Conseiller général : notable conservateur, repérable à la campagne, invisible en ville.

Conseiller régional : recalé du scrutin majoritaire. Invisible à la ville comme à la campagne.

Départements : trop nombreux mais proches des administrés.

Régions : trop petites mais éloignées des Français.

Intercommunalité : Permet des « économies d'échelle ». Rester intraitable : que l'observation n'infirmes pas le principe, au contraire !

Financements : toujours croisés. Perversion dont le résultat est d'allonger inutilement les inaugurations en multipliant les discours.

Réforme : doit être audacieuse. Marque de caractère chez un homme politique. Dire d'une réforme dont l'utilité n'est pas établie : certes, mais elle est audacieuse !

Précisément la mission sénatoriale s'est bien moquée d'être audacieuse. Elle s'est contentée d'être utile. En tout cas, elle a essayé qu'à l'issue de la réforme nos collectivités soient encore plus efficaces et encore plus démocratiques. D'où la méthode mise en oeuvre : non pas partir d'a priori, d'idées reçues, mais de la réalité, de l'expérience si diverse des élus ; non pas proposer les solutions existant en rayon mais les élaborer par la confrontation des points de vues. Exercice sportif s'il en est, tant sont diverses les situations et contradictoires les intérêts. Exercice intellectuel mais, plus fondamentalement, art politique qui, nous dit Platon, s'apparente à celui du tisserand capable de composer avec des fils différents « un tissu égal et bien tramé ». Comme le tisserand, le politique assemble « en une communauté qui repose sur la concorde et l'amitié », les tempéraments opposés composant la cité.

A l'évidence, une réforme qui ne serait pas portée par un consensus suffisamment large serait vouée à l'échec. Cela suppose d'abord de s'entendre sur la nature des maux auxquels on entend remédier. Or l'affirmation lancinante selon laquelle les collectivités locales dépenseraient trop -sous-entendu : de manière inconsidérée-, qu'une réduction drastique du nombre de communes et des éche-

lons administratifs permettrait des économies de gestion considérables est une contre-vérité. Quand les conseillers sont des payeurs avec l'argent des autres, comme le président de BNP-Paribas, groupe bancaire dont la crise a révélé la qualité de l'expertise, comme l'ex-président de Dexia, sauvé de la faillite par les États belge et français, par ailleurs auteur d'un célèbre rapport sur « Les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales », ou comme l'ex-président de la Berd, expert universel, on se pince pour ne pas rire.

Les collectivités locales réalisent les trois quarts des investissements publics et 10 % de l'investissement total du pays. Elles les financent d'une manière particulièrement saine puisque depuis 1982 leur endettement est demeuré quasi constant et inférieur à 10 % du PIB. Dans le même temps, la dette de l'État, qui représentait 18 % du PIB en 1982, en frisait les 70 % avant la crise.

Fin 2009 le record sera pulvérisé. Durant cette période, les dépenses des collectivités locales auraient progressé annuellement, à périmètre de compétences constant, 1,4 % plus vite que celles de l'État. Là serait le scandale Mais quel scandale quand on met en regard les investissements considérables et le développement sans précédent des services collectifs durant la période ? Du début des années 1990 à l'avant-crise, la France a accusé un retard de croissance annuel moyen de 1,5 point de PIB par rapport aux États-Unis, avec les conséquences sur l'emploi que l'on sait. Sortons un moment de l'épicerie « maastrichtienne » et demandons nous : qu'en aurait-il été sans l'investissement des collectivités locales ?

Non, les petites collectivités, à commencer par les communes rurales ne nous coûtent pas cher. En 2007 les dépenses de fonctionnement par habitant des communes de plus de 100 000 habitants étaient 78 % supérieures à celles des communes de 500 à 2 000 habitants et 51 % supérieures à celles des communes de moins de 500 habitants. Avec une DGF par habitant 46 % et 37 % plus élevée que dans les communes de 500 à 2 000 et de moins de 500 habitants. A l'inverse, ce sont les petites communes qui investissent le plus. Celles de moins de 500 habitants investissent 2,5 fois plus, par habitant, que les communes de plus de 100 000 habitants, et celles de 500 à 2 000 habitants 2,2 fois plus.

En rappelant ces chiffres, je n'entends nullement comparer ce qui n'est pas comparable et je n'ignore ni que le niveau de services offerts par les grandes communes n'est pas celui des petites, ni que celles-ci ne pourraient pas investir autant sans aides extérieures, généralement des départements et parfois des régions. Ce qui prouve au moins, financements croisés ou pas, que départements et régions ne font pas leur travail aussi mal que ça.

Non, rien ne prouve que plus on est gros plus on est beau. L'intercommunalité n'est pas nécessaire parce qu'elle réduirait la dépense publique mais parce qu'elle permet de faire à plusieurs ce qu'on ne peut faire seul. Supprimer les petites communes ne supprimera pas les problèmes qu'elles gèrent au quotidien à un coût minimum. Aucun des multiples rapports que j'ai évoqués ne se risque d'ailleurs à chiffrer les économies à attendre d'une réduction du nombre de communes ou de l'aplatissement du « mille-feuille ». Ce qui n'empêche pas de causer...

La seule étude que je connaisse qui ait tenté d'évaluer l'effet des politiques de réduction du nombre des collectivités locales menées en Europe, c'est celle d'Yves Mény qui conclut : « L'expérience pour le moins mitigée des pays qui avaient entrepris des restructurations radicales, les désillusions du fameux « optimum dimensionnel » ont permis de relativiser l'absence d'évolution en France. Les vicissitudes des réformes à l'étranger ont montré qu'un concept rationnel s'avérait parfois peu fonctionnel, centralisateur et le plus souvent coûteux. »

Pour M. Mény, il n'existe pas de cadre idéal pour mettre en oeuvre les politiques locales ; les gains potentiels sont parfois annulés par l'éloignement des centres de décision. La diversité locale est une incarnation du pluralisme dans les démocraties occidentales et « l'élection de milliers de conseillers, dans des milliers de communes, est encore le moyen le plus démocratique et le moins coûteux de faire fonctionner les communautés politiques et sociales locales. » Démocratie et efficacité ne s'opposent pas mais se confortent l'une l'autre. Gardons-nous de séparer réforme de l'organisation territoriale et réforme des modes de scrutin. Les intercommunalités font l'objet d'un quasi-consensus. Nous en sommes encore éloignés s'agissant du département et de la région mais je crois possible d'y parvenir !



# Débat sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales

**Yves KRATTINGER, Sénateur de la Haute-Saône**  
**Rapporteur de la mission temporaire**

(séance du mercredi 18 mars 2009)

**C**omment en un temps si bref rendre compte de cinq mois d'auditions et de discussions animées ? Il y aura un autre débat en mai prochain. Et le Sénat, dans ce processus, jouera un rôle essentiel. Je rapporterai fidèlement les positions adoptées par la mission. Aucun des acteurs que nous avons entendus n'a instruit de réquisitoire contre les collectivités territoriales ; tous ont au contraire souligné qu'elles étaient soumises à des règles comptables strictes, qu'elles finançaient 73 % de l'investissement public civil, que leur dette ne représentait que 1 % de la dette publique. Au moment où le Gouvernement les appelle à soutenir l'économie, nous devons veiller ensemble à ne pas les déstabiliser.



Mme Gourault évoquera les communes, les intercommunalités et les pays. Nous avons pu très majoritairement nous accorder sur un grand nombre de principes essentiels, au-delà même de nos espérances initiales. Nous avons noté le fort attachement des élus à la clause générale de compétence qui a permis, selon les mots du président de l'Assemblée des départements de France (ADF), de répondre à la diversité des territoires de façon appropriée et innovante. Elle est la force d'expression des élus, garantit des marges de respiration et d'initiative et permet de répondre à des besoins nouveaux et spécifiques, on l'a vu récemment avec la téléphonie mobile, le haut débit ou les lignes à grande vitesse... souvent à la demande pressante du Gouvernement.

La mission a réaffirmé le principe de la libre administration des collectivités territoriales, de même que la liberté qui doit leur être donnée de coopé-

rer librement entre elles et avec leurs établissements publics. L'interterritorialité doit être encouragée, elle est facteur de progrès : les territoires comme les hommes ont besoin d'échanger et de coopérer pour produire de la valeur.

La question de la fusion des collectivités territoriales ne doit pas être taboue. Tout projet de fusion doit correspondre à des territoires vécus et liés par des références historiques, sociales et économiques fortes. Des espaces ont probablement vocation à construire ensemble un projet de territoire et à terme de fusionner. Ces fusions doivent être facilitées et réalisées dans un référentiel méthodologique commun, qu'il s'agisse de communes, de départements ou de régions : des délibérations concordantes des assemblées puis une ratification par un référendum organisé par les pouvoirs publics à l'issue d'un large débat. La mission préconise la même procédure pour la modification éventuelle des limites territoriales ou le regroupement volontaire d'une région et des départements qui la composent. Les auditions ont montré que toute loi autoritaire serait vouée à l'échec, de même que toute procédure qui se rapprocherait d'une annexion de collectivités par d'autres. Il pourrait être proposé aux collectivités volontaires de travailler à rapprocher progressivement leurs politiques et leurs méthodes de travail avant d'aller plus loin.

La situation complexe des compétences a fait l'objet de critiques souvent exagérées. La mission a travaillé à améliorer la lisibilité de l'action à chacun des niveaux.

Nous avons défini le rôle fondamental de ceux-ci : le lien social et les services de proximité pour la commune et l'intercommunalité ; les solidarités sociales et territoriales pour le département ; la stratégie et la préparation de l'avenir pour la région, soit la formation des hommes, la compéti-

tivité des terri-toires, la recherche ou les aides aux entreprises. Les rôles étant clarifiés, il importe d'adapter les compétences de chacun ; ce travail trouvera son aboutissement dans le rapport définitif.

Pour donner des chances de réussir à ce petit remembrement, nous avons retenu quelques principes généraux. Il convient d'abord de renforcer les compétences de chaque niveau de collectivités et, parallèlement, de faciliter la délégation de compétences -ce qui ne veut pas dire le transfert. En cas de défaut d'intervention d'une collectivité dans un des domaines de sa compétence, nous avons souhaité ouvrir la possibilité pour une autre d'intervenir dans le sens de l'intérêt général sur la base d'un constat de carence. La mission a ensuite plaidé pour la reconnaissance effective d'un « chef de filat » pour les compétences partagées avec, en cas de financements croisés, un dossier unique d'instruction déposé dans un guichet unique. Le service instructeur devient alors garant de la conformité et de la qualité du projet finalement soutenu.

Le corollaire de la mise en oeuvre de ces principes, c'est la suppression des interventions des services déconcentrés de l'État dans les domaines transférés, ce qui doit se traduire par le transfert de leurs personnels aux collectivités territoriales ; par le transfert aux régions et aux départements, dans leurs domaines de compétence respectifs, des subventions attribuées par l'État aux communes et intercommunalités ; par le transfert aux régions de la responsabilité de répartir les fonds européens. Il n'y aurait plus ainsi aucun doublon, ni entre les collectivités, ni avec l'État. La mission appelle aussi à l'amplification de l'expérimentation et à sa reconnaissance comme outil privilégié de préparation de l'avenir ; quelques régions volontaires pourraient par exemple expérimenter rapidement la compétence emploi. Seraient ainsi réunies les conditions d'un transfert de parties du pouvoir réglementaire aux départements et aux régions, et l'avènement de la République décentralisée chère à M. Raffarin. La révision générale des politiques publiques, qui n'a pas ou très peu pris en compte le fait territorial, trouverait là davantage de lisibilité et de légitimité.

La mission a entendu notre collègue M. Lise sur le thème spécifique des collectivités territoriales d'outre-mer, qui a souligné combien « l'enchevêtrement des compétences et la multiplicité des

centres de décision, sur des territoires somme toute restreints, étaient préjudiciables à la lisibilité de l'action publique et à la bonne gestion des finances locales. » La mission a conclu qu'il importe de progresser rapidement vers la création d'une collectivité unique dans chaque département et région d'outre-mer, là où le périmètre de l'un se confond avec celui de l'autre.

En ce qui concerne le Grand Paris, la mission affina sa position dans les prochaines semaines ; elle considère que le débat est essentiel si l'on veut que la « ville-monde » relève les défis spécifiques qui seront les siens demain. Elle auditionnera bientôt les principaux acteurs du territoire et tracera des pistes susceptibles d'être empruntées par le plus grand nombre.

La mission appelle d'autre part à une refondation des relations financières entre l'État et les territoires, le premier ne pouvant continuer à intervenir brutalement et sans préavis dans les bases fiscales ou les ressources des seconds. Toute décision doit être subordonnée à une concertation préalable et faire l'objet de véritables négociations. La mission s'est accordée sur l'attribution de deux types de ressources fiscales par niveau de collectivités, sur la limitation des cumuls d'impôts sur une même assiette et le maintien impératif d'un impôt lié à l'activité économique pour préserver les relations entre des entreprises et des territoires dont les destins sont liés. Le rapport final détaillera ses propositions.

La mission s'est enfin saisie du mode d'élection des conseillers généraux. Elle s'est accordée sur leur élection la même année pour une durée de six ans, répondant ainsi à une demande unanime de l'ADF. Cette solution donnerait plus de force aux assemblées départementales.

La mission ne s'est en revanche pas mise d'accord à ce jour sur le mode de scrutin et n'a pas arbitré entre le scrutin uninominal actuel, garant d'une grande proximité entre les élus et les citoyens, un scrutin de liste départementale à la proportionnelle avec prime majoritaire, comme dans les régions garantissant une majorité de gestion et l'identification du président ; un scrutin mixte -proportionnel dans les agglomérations et uninominal dans le reste du territoire- dont la constitutionnalité n'est pas assurée ; et l'élection de conseillers territoriaux qui, pour certains d'entre eux siègeraient simultanément à la région et au département avec un fort risque de mise sous

tutelle du département par la région ce qui pourrait aussi ne pas être conforme à la Constitution.

Comme je l'ai dit, la mission n'a pas encore arbitré ; la sagesse qui a jusque-là présidé à nos travaux doit continuer à la guider.

En conclusion provisoire, je me réjouis du chemin déjà parcouru et des 27 propositions déjà retenues, la plupart à l'unanimité.

Nous sommes peut-être allés au-delà des espérances.

En temps que co-rapporteur, je continuerai à travailler dans le même état d'esprit.



# Débat sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales

**Jean-Claude PEYRONNET, Sénateur de la Haute-Vienne**

(séance du mercredi 18 mars 2009)

**F**aut-il réformer l'organisation territoriale de la France ? Oui, dans une certaine mesure. Y a-t-il urgence à le faire ? Sûrement pas. La seule priorité du moment doit être de lutter contre la crise économique et sociale : c'est d'abord dans ce domaine que les Français attendent innovation, dynamisme et inventivité.

En outre, le système mis en place par François Mitterrand, Pierre Mauroy et Gaston Defferre a fait la preuve de son efficacité, face à une France menacée d'apoplexie par l'hypertrophie parisienne. Qui dirait que ce ne fut pas une réussite ? Chaque fois que l'État a confié une mission aux collectivités, celles-ci l'ont exercée bien mieux et à coût bien moindre, n'en déplaise aux pourfendeurs d'une prétendue gabegie ! Efficacité, tel était l'objectif, et lisibilité si possible, mais ce qu'attendent nos concitoyens, c'est avant tout un service bien fait. Si leurs ordures sont ramassées et à un coût raisonnable, ils ne cherchent pas à savoir qui finance quoi !

L'important est que ça marche. Le citoyen peut toujours demander des comptes, mais la majorité des Français sont fort satisfaits du service rendu. Nous ne sommes pas à Naples ! Quant aux compétences transférées, qui peut prétendre que l'État ferait mieux ? De grâce, ne cassons pas un tel outil !

La réforme ne s'explique que par les arrière-pensées politiques qui y président : le Chef de l'état souhaitait modifier le système avant 2011 pour en tirer un bénéfice électoral. Sagement, le comité Balladur a renvoyé l'essentiel à 2014, laissant le temps de la réflexion.



Notre mission a décidé de donner du temps au temps, d'examiner sereinement, après de très larges auditions, les conditions d'une éventuelle adaptation de notre organisation territoriale, en recherchant autant que possible le consensus.

Reste un point de divergence majeur : l'absorption-fusion des départements et des régions par un système électoral confus, inadapté et dangereux, qui supprime le scrutin uninominal pour les conseils généraux, pourtant consubstantiel à leur mission de proximité, et cantonalise le scrutin régional, alors que la région doit au contraire s'éloigner des contingences triviales pour définir les grandes orientations de long terme.

Le seul élu au scrutin uninominal direct serait le député, qui se trouverait en compétition de coupe de ruban et de repas du troisième âge avec une dizaine de conseillers territoriaux... Si c'est tout ce qu'on a trouvé pour lutter contre l'absentéisme à l'Assemblée, c'est raté !

En fait, malgré la qualité de son président, le rapport Balladur est entaché d'un vague parisianisme, avatar d'une pensée toute faite et d'un manque d'expérience de terrain qui l'éloigne des réalités. Et les réalités, c'est le poids de l'histoire et de la géographie.

On connaît le processus historique qui a conduit à l'État centralisé, des Capétiens à Napoléon, de l'instituteur prêchant l'unité guerrière au massacre de 1914 qui parachève un nationalisme apparemment uniforme. Des nuances demeurent, mais les différences culturelles interrégionales sont loin de celles qui opposent les Catalans aux Sévillans, les Lombards aux Calabrais, les Bavares aux Prussiens, ou les Anglais aux Écossais ! Nos régions sont pour la plupart artificielles. Celles de nos voisins, anciennes principautés, républiques ou monarchies, ont une identité profonde.

Leurs grandes villes ont un passé de capitale, centre administratif et politique pendant des siècles, centre économique régional, centre de rayonnement intellectuel international.

Négliger ces réalités aboutit à de petits crimes contre l'histoire qui conduisent à colporter des idées fausses.

Première idée fausse : celle que la taille fait la puissance. On décompte les Lombards et on regroupe les régions pour atteindre une prétendue taille critique. Mais ce regroupement ne change rien à l'espace à gérer, à l'absence de réseau urbain, à l'éclatement de la vie économique et surtout au poids de la capitale, accentué par le TGV !

Deuxième idée fausse : celle des vertus du statut, qui suffirait à doter les métropoles de puissance et rayonnement. Mais la puissance, c'est d'abord l'économie, l'attractivité liée à la puissance financière et au nombre de sièges sociaux ! Nous avons cinq ou six grandes métropoles en France. En quoi la compétence d'action sociale et de sécurité civile va-t-elle les renforcer dans la compétition européenne ? Il leur faut une réelle marge de manoeuvre, des moyens économiques, par contrat volontaire ou convention avec le département ou la région. Plutôt que d'imposer, M. Balladur, lorsqu'il a déposé devant nous, a paru s'orienter désormais vers la solution du contrat négocié.

Troisième idée fausse : la suppression d'un niveau comme gage d'efficacité et d'économie. Outre qu'il ne faut pas jouer avec le sentiment anti-élu, la suppression de 2 000 édiles territoriaux permettrait une économie de 30 millions, soit 0,03 % des 91 milliards de dépenses des départements et régions !

Quant au prétendu mille-feuille, il se retrouve partout en Europe, et le comité Balladur ajoute une feuille avec les métropoles qui exerceraient toutes les compétences des conseils généraux. Belle simplification !

Au demeurant, je prétends que cette construction aboutirait à une France paralysée et à une pagaille généralisée. De quoi s'agit-il ? Le comité Balladur a bien identifié le réel problème, celui du nombre très élevé de communes. Après l'hommage rituel aux vertus des élus locaux et au lieu de chercher à faire de cette situation une chance, nos grands sages s'orientent vers une suppression de l'échelon communal.

Il s'agit bien de cela avec les « métropoles », puis les agglomérations, puis toutes les communautés regroupées qui deviendraient des « communes nouvelles » élues selon le système PLM, dirigées par un super-conseil communautaire, lui-même présidé par un super-maire et ne gardant guère comme compétence que l'état civil et la police - missions régaliennes- et la délivrance des permis de construire, sur la base d'un règlement d'urbanisme défini par la « commune nouvelle ».

Et pour faire bonne mesure, après l'hommage au travail des départements, le comité les supprime à petit feu en transférant toutes leurs compétences aux métropoles, puis aux agglomérations qui voudraient avoir le même statut particulier et pourquoi pas ensuite à toutes les communautés. Le système qui ferait du département une simple division administrative de la région dont il serait l'exécutant et qui ne garantirait aucune cohérence dans un espace vaste mêlant urbain et rural, qui s'établirait forcément sur la compétition généralisée, qui supprimerait de fait la péréquation et l'équilibre des territoires que les départements sont les seuls à assurer tant bien que mal, serait une régression. Qui ne voit d'ailleurs qu'il serait à peu près inapplicable car étalé sur dix ou vingt ans, ce qui en attendant la mort des départements rendrait la vie administrative de nos concitoyens tellement éclatée qu'elle serait impossible. Beaucoup plus sagement, notre mission préconise une reconnaissance du fait métropolitain, en le limitant en nombre et en attribuant des compétences négociées par voie contractuelle.

Qui est le plus réformateur ? Celui qui préconise un bouleversement cataclysmique ou celui qui, partant des réalités profondes, s'accommode des contraintes et propose des retouches ? Nous en sommes au rapport d'étape. Autrement dit, à notre rythme, la réflexion se poursuit entre nous, entre les composantes politiques de notre assemblée, mais aussi sûrement à l'intérieur même de ces composantes. A gauche, au parti socialiste en tout cas, nous avons sûrement à approfondir nos positions sur le mode d'élection départemental, comme sur le rôle des métropoles. Et nous avons tous à clarifier nos idées sur ce qui est sans doute l'essentiel, à savoir la réforme fiscale. A droite, vous avez à gérer le mode d'élection fusionné des conseillers territoriaux et ses conséquences. J'ai cru comprendre que cela faisait débat chez vous puisque c'est un élément du processus de disparition du département.

Sachez en tout cas que son adoption constituerait pour nous un point de rupture.

Notre mission a fait un bon travail. Elle réaffirme les principes de libre administration des collectivités territoriales et, par voie de conséquence, l'interdiction d'une tutelle de l'une sur l'autre. Elle a défini de façon claire les missions des départements et des régions. Elle sauvegarde les communes tout en favorisant l'intercommunalité. Elle rejette le principe de l'impôt unique dédié à une collectivité. Elle conserve un impôt ménage rénové et un impôt lié à l'activité économique sur des entreprises bien implantées dans les territoires. Elle préserve la clause générale de compétence, qui est le fondement même de leur liberté, aux différents niveaux de collectivités.

J'ai bien conscience que, par delà les grands principes qui peuvent être consensuels, le travail sera plus ardu lorsque nous entrerons dans le détail. Mais jusque là notre mission a fait un travail réaliste, apte à améliorer le fonctionnement de la France décentralisée.

Certes, quelques points mériteraient d'être amendés. Ainsi, l'idée de compétence exclusive qui débouche sur la tutelle serait-elle avantageusement remplacée par celle de compétence obligatoire. Malgré tout le groupe socialiste se retrouve de façon largement majoritaire dans l'essentiel de ces propositions.

Je terminerai en citant un orateur que j'aime beaucoup, François Mitterrand. A Montpellier en juin 1985, il parlait de ses anciennes fonctions à l'assemblée départementale : « Je suis resté, je vous l'ai dit, très attaché à ces fonctions. Ma carrière de président du conseil général a été brisée en 1981, d'une certaine façon... Je ne veux pas faire de coquetterie, mais vraiment j'ai ressenti comme une sorte de manque. Maintenant quand je vais dans mon département j'y suis invité et j'y vais souvent, ça m'est quelquefois pénible car ces fonctions de président du conseil général sont celles qu'il m'a été le plus pénible de quitter : c'était 250 000 habitants et ces 250 000 personnes, on peut dire que je les connaissais, je savais comment elles étaient, je savais comment étaient leurs parents, je savais comment réagissaient leurs enfants. On avait un compagnonnage de vie ».



# Débat sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales

**Pierre MAUROY, Sénateur du Nord**

(séance du mercredi 18 mars 2009)

**N**otre discussion prouve que le débat démocratique est bien vivant, puisque pas moins de trois missions et comités se réunissent depuis des mois pour envisager l'avenir des collectivités territoriales : la mission créée par le président du Sénat, la mission d'information créée par la commission des lois de l'Assemblée nationale et présidée par M. Warsmann et enfin le comité Balladur, auquel j'ai participé et qui vient de remettre son rapport au Président de la République. S'ajoutent les travaux des partis politiques.



L'intérêt porté à notre organisation administrative territoriale atteste la nécessité d'approfondir la décentralisation, une trentaine d'années après les lois de 1982 et 1983, qui avaient bénéficié d'une large approbation, mais qui avaient également suscité de fortes oppositions. C'est pourquoi André Vallini et moi-même avons accepté de participer au comité Balladur.

Les rapports disponibles montrent que des sensibilités diverses existent, bien qu'un consensus se soit dégagé pour certains sujets, comme l'élection des conseils communautaires au suffrage universel direct, l'achèvement de l'intercommunalité, l'éventuelle regroupement volontaire de départements et de régions, enfin l'émergence de grandes métropoles.

Mon intervention portera sur les travaux du comité présidé par M. Balladur, sans que j'aie l'intention de me livrer à l'analyse comparée des positions. Les débats ont été marqués par une volonté de consensus qui me plaît beaucoup, car cet état

d'esprit m'a inspiré pour diriger Lille pendant une trentaine d'années, et pour animer la communauté urbaine pendant vingt ans. Certains, qui n'étaient pas totalement d'accord au départ ont pu se retrouver en chemin sur certains points, alors que leurs points de vue s'opposaient farouchement sur d'autres sujets.

Avec André Vallini, j'ai approuvé seize des vingt suggestions du comité. J'étais d'accord avec M. Balladur pour exclure tout vote global, qui n'aurait guère eu de signification au sein d'un comité de personnalités nommées par le Président de la République.

J'ai approuvé ce qui prolongeait l'action conduite depuis 30 ans. A contrario, nous avons refusé ce qui s'en éloignait, comme la proposition n°3 du comité Balladur, proposant d'élire les conseillers régionaux et départementaux sur une liste unique, au scrutin proportionnel, avec des circonscriptions infra départementales. Les cantons actuels auraient donc cédé la place à des circonscriptions plus grandes pour l'élection de « conseillers territoriaux ». D'où vient cette idée ? Jamais des élus locaux n'ont suggéré pareille bizarrerie, qui n'est d'ailleurs pas apparue lors des premiers mois de travaux. En fait, cette idée singulière vient de l'Assemblée nationale.

Ce système hybride n'est envisagé dans aucun rapport. Il ne figure pas dans le rapport d'étape de la mission sénatoriale, qui souhaite seulement à juste titre l'élection simultanée de tous les conseillers généraux pour six ans. Le rapport Warsmann est muet sur cette question.

Je m'oppose totalement à ce big-bang, pour reprendre l'expression utilisée par une délégation de députés UMP !

Nous avons tous entendu à de nombreuses reprises des paroles très aimables sur les élus locaux, ces

500 000 poilus qui défendent la République, parfois bénévolement malgré l'amélioration de leur statut. Et voilà que cette idée bizarre organise le mélange des genres, sans aucun avantage ni pour les régions, ni pour les départements. Le découpage électoral contrarierait l'émergence de grandes régions capables d'exister à l'échelle européenne.

Ces deux assemblées locales ont des histoires, des coutumes et des façons de travailler totalement différentes. Leurs compétences sont distinctes. Leurs élections doivent l'être également ! Cette distinction est un fondement de la République. Depuis sa création par la révolution française, le département a bien évolué. Le conseil général travaille aujourd'hui de façon pragmatique au bien-être de la population. Institutions récentes, les régions ont fait preuve d'un grand dynamisme pour prendre en charge l'avenir. A cette fin, elles sont devenues des interlocuteurs privilégiés pour l'État, voire pour l'Europe. Ces collectivités sont différentes et complémentaires.

Or, une campagne de dénigrement conduite dans la presse accable les élus locaux, accusés de tous les maux. Certes, il y a des réformes à faire, mais comment peut-on prétendre que les élus se gênent mutuellement et dépensent trop ?

Si l'on veut un big-bang, je comprends que l'on orchestre une campagne, mais celle-ci n'est pas à la hauteur des combats exemplaires menés par 500 000 élus que la République devrait honorer !

Le «mille-feuille» ? L'expérience prouve que départements et régions trouvent des accommodements. Pour mener une telle campagne, il faut avoir des intentions autres que celle de mélanger gentiment l'élection des conseillers généraux et des conseillers régionaux. Je n'ose imaginer ce que l'on a en tête, mais nous le saurons par la suite. Certains, j'ignore qui ont des intentions cachées. Nous savons au moins que l'idée provient du groupe majoritaire à l'Assemblée nationale.

Pour l'élection des conseillers généraux et régionaux, je propose avec André Vallini d'utiliser la loi sur les élections municipales, qui sert déjà pour les élections régionales. Tout le monde a accepté un dispositif qui a prouvé ses qualités.

Pourquoi ne pas l'appliquer au niveau du département ? Ce système a le mérite de combiner les avantages des modes de scrutin proportionnel et

uninominal. Il prévoit une prime majoritaire, permet au parti arrivé en tête de nouer des alliances et garantit le respect de la parité, malaisé dans le mode de scrutin uninominal. Afin que les conseillers généraux restent proches de leurs électeurs, une loi électorale -non politicienne- délimitera un certain nombre de circonscriptions dans les départements les plus importants -nous l'avons déjà fait lorsque la proportionnelle fut instituée au niveau national- ou dans les situations particulières, par exemple en montagne.

A cela le comité a préféré un « big-bang » qui suscite des réticences jusque dans les rangs de la majorité. Nul n'avait jamais parlé d'une telle réforme. Pourquoi cette idée vient-elle seulement d'apparaître ? Poser la question, c'est peut-être déjà y répondre...

M. Vallini et moi-même avons également désapprouvé les conclusions du comité sur les finances locales, parce que cette question n'avait pas été abordée dans sa globalité. Nous nous sommes montrés favorables à l'idée de réviser les bases foncières des impôts directs tous les six ans : deux gouvernements y ont échoué après y avoir consacré beaucoup de temps et d'argent, mais il n'y a pas d'égalité ou de péréquation possibles sans cela.

Quant à la taxe professionnelle, nous avons appris sa disparition de la bouche du Président de la République le 1er janvier dernier : drôle de cadeau de nouvelle année... Mais il n'a pas dit par quoi il entendait la remplacer. Deux comités ont été chargés de réfléchir à cette question, sans résultats. Pourtant la taxe professionnelle est l'impôt qui a permis aux communautés urbaines de se développer depuis vingt ans ! C'est un impôt progressif, économiquement efficace et qui a rendu de très grands services. Les entreprises se réjouissent de sa suppression, mais elles auront bien plus de mal alors à s'implanter dans les régions et les départements, car on a assisté à une formidable coopération entre elles et les collectivités à ce sujet.

La suppression de la taxe professionnelle n'est envisageable que si trois conditions sont réunies : le montant des ressources des collectivités doit être garanti par une autre recette fiscale dynamique ; le lien fiscal entre les entreprises et le territoire où elles sont implantées doit être maintenu ; la réforme de la fiscalité doit être globale.

Mettons-nous au travail plutôt que d'annoncer de but en blanc des réformes hasardeuses !

Nous n'avons pas approuvé non plus -d'accord en cela avec la mission sénatoriale- la proposition 11 du rapport Balladur qui retire aux départements et aux régions la clause de compétence générale afin de limiter les financements croisés. Comme l'a dit mon prédécesseur à cette tribune, la clause de compétence générale est conforme à l'esprit même de la décentralisation ! Celle-ci consiste à considérer que les collectivités ne sont pas seulement chargées d'appliquer des lois et des règlements, mais qu'elles ont la liberté de rêver et d'inventer en fonction des particularités de chacune.

J'en termine. Les collectivités doivent pouvoir répondre à tous les niveaux aux mutations économiques et sociales et aux besoins des populations. L'État, qui est leur censeur, devrait lui-même se corriger et cesser de leur imposer sans arrêt de nouvelles missions pour faire réussir ses projets !

Nous reconnaissons toutefois qu'il faut limiter les financements croisés, et nous avons formulé certaines propositions en ce sens dans notre rapport annexe.

Je réclame depuis des années la création de grandes métropoles faisant suite aux communautés urbaines. Je regrette seulement que la commission Balladur ne soit pas allée assez loin : elle a proposé la création de 11 métropoles quand il en faudrait 20 ou 25 pour prendre en compte l'urbanisation de notre pays au cours des 40 dernières années et engager enfin la « métropolisation » de la France. Celle-ci est absolument nécessaire pour permettre le regroupement de nos 36 000 communes, car c'est là que se situe l'anomalie ! Monsieur Chevènement, l'intercommunalité fut un immense succès. On pourrait d'ailleurs envisager de regrouper des villages et de petites villes autour de « métropoles », si j'ose m'exprimer ainsi : j'ai grandi près de Cateau-Cambrésis, une petite ville qui est la véritable métropole d'un secteur qui s'étend à plus de vingt kilomètres à la ronde ! Profitons du très beau réseau de communes dont nous disposons. Le regroupement prendra peut-être des années, mais il faut s'y atteler dès maintenant.

En revanche, je suis formellement opposé à ce que les communes membres des métropoles deviennent de simples personnes morales, comme le pro

-pose le rapport Balladur. Certaines d'entre elles sont de grandes villes, chargées d'histoire : il serait dégradant pour elles de ne plus être considérées comme des collectivités de plein exercice. La « métropolisation » ne doit pas humilier les communes mais les promouvoir !

J'en viens au cas de Paris. (Marques d'impatience à droite) Ni les élus parisiens, ni M. Blanc n'ont pour l'instant formulé de propositions claires. Ils devraient le faire bientôt : il sera temps alors de revenir sur cette question. Mais nous en tenir au statu quo serait tourner le dos à l'avenir.

M. Vallini et moi-même avons donc approuvé seize propositions du comité et en avons rejeté quatre, dont deux nous paraissaient particulièrement inopportunes. Nous avons refusé un vote global et la rédaction d'une proposition de loi : il appartient au Parlement d'y travailler.

J'apporterai tout mon concours à cette réforme, car l'approfondissement de la décentralisation et de la régionalisation est fondamentale à mes yeux et constitue un véritable défi à relever pour bâtir la France du XXI<sup>e</sup> siècle.



# Débat sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales

**Jean-Pierre CAFFET, Sénateur de Paris**

(séance du mercredi 18 mars 2009)

**R**égion capitale, l'Ile-de-France occupe une place spécifique dans le débat ; elle mérite une analyse objective de son rôle comme de ses moyens de fonctionnement ; elle exige une attention particulière aux attentes et aux besoins des franciliens en matière d'emploi, de logement, de transports, sans oublier les inégalités territoriales, hélas flagrantes. Quelle serait l'organisation optimale et avec quelles coopérations pour satisfaire ces besoins et maîtriser les inégalités qui déchirent la région ? Cette question n'a pas de réponse immédiate et le rapporteur de la mission temporaire a raison de vouloir poursuivre la réflexion ; j'ai d'ailleurs cru comprendre que tel était aussi le souhait du Président de la République.



Cependant, nous ne partons pas de rien. La commission Balladur n'a pas déchainé l'enthousiasme parce que ses travaux souffrent de deux erreurs initiales : avoir traité de la gouvernance sans s'interroger sur les besoins de la région et des Franciliens ; avoir plaqué un schéma préalablement défini sur un périmètre prédéterminé, en contradiction totale avec le constat juste du rapport Balladur d'un besoin criant de coordination entre les collectivités d'Ile-de-France.

Comment se dénoue ce besoin de coordination selon le comité Balladur ? Par la suppression de collectivités locales et la création d'un département unique qui entraînerait la dissolution des intercommunalités existantes. Puisque nous ne sommes pas suffisamment coordonnés, nous devrions disparaître !

Le plus grave, c'est de penser que l'avenir de la région capitale peut se concevoir à l'échelle de la petite couronne alors qu'il faut y intégrer des sites aussi décisifs que Saclay, les villes nouvelles, les zones aéroportuaires et les quartiers en difficulté. Le plus grave, c'est que cette proposition entèrerait une région à deux vitesses : un hyper centre doté de pouvoirs comparables à ceux d'une communauté urbaine et une région qui ne trouverait son ancrage que grâce à un nouveau mode de scrutin. Selon le rapport Balladur, « le fait que certains des conseillers régionaux siègeraient également au conseil du Grand Paris garantit contre le risque d'un éclatement de la région en deux entités ». Nous n'y croyons pas : la vie économique, les politiques publiques, l'aménagement d'un territoire aussi stratégique ne sont pas solubles dans un mode de scrutin.

L'autre projet, c'est celui de Paris Métropole, porté par de nombreux élus de droite comme de gauche qui veulent disposer d'un instrument fédérateur pour l'Ile-de-France. On pourrait lui reprocher de n'être qu'un simple syndicat d'études incapable de répondre aux défis posés par le développement de la région capitale. Pour tenir compte de cette objection, Paris Métropole doit devenir une structure opérationnelle. Et puisque la commission Balladur nous invite à mieux nous coordonner, faisons-le, mais sur un périmètre qui n'exclut pas un Francilien sur deux.

Paris Métropole englobe les secteurs de développement indispensables à l'Ile-de-France ainsi que la plupart de ses quartiers en difficulté. Elle pourra concentrer son action sur ce qui est mal ou pas géré afin de supprimer les carences existantes. Elle devra être dotée de compétences ou de missions reconnues dans les domaines qui nécessitent plus de coordination.

La solidarité financière d'abord. Le fonds de solidarité de la région Ile-de-France a atteint ses limites, alors que cette question est essentielle pour l'avenir régional. La commission Balladur n'en parle pas : plus qu'une lacune, c'est une faute. Ensuite, la politique du logement, compétence de tous, n'est plus la compétence de personne.

Enfin, l'organisation physique du territoire francilien, son dynamisme économique comme la localisation des grands équipements publics pourraient être pris en charge par Paris Métropole.

Cette perspective s'oppose à l'immobilisme, au statu quo, au retour aux schémas des années 1950. Elle mérite mieux que le mépris affiché par les tenants de la recentralisation, au risque d'une région coupée en deux et impuissante. Le débat est loin d'être terminé. Puissent la sagesse des élus l'emporter : l'avenir de la région capitale en dépend.



# Débat sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales

**Claude BERIT-DEBAT, Sénateur de la Dordogne**

(séance du mercredi 18 mars 2009)

L'intercommunalité est une vraie réussite : 93 % des communes sont concernées, regroupant 87 % de la population. Il n'y a plus Paris et le désert français, comme jadis, mais la France intercommunale et le désert de Paris. Toutefois des améliorations doivent être apportées. Il faut d'abord achever la carte de l'intercommunalité en 2011 en contraignant les communes récalcitrantes.



A cet effet, les pistes proposées dans le rapport me semblent aller dans le bon sens. Il faut surtout la rationaliser et doter les territoires d'EPCI d'un territoire pertinent. Cela suppose aussi de mettre fin aux intercommunalités défensives et aux intercommunalités d'aubaine.

S'il faut renforcer les compétences obligatoires des intercommunalités, cela me semble surtout vrai pour les communautés de communes. Mais il faut aussi et surtout laisser les élus définir librement l'intérêt communautaire

L'intercommunalité doit être une intercommunalité de projet, les communes doivent se regrouper en fonction des besoins qu'elles identifient elles-mêmes. Sans la clause générale de compétence, elles ne seraient plus maîtresses de leur action. Il faut élargir plus particulièrement les compétences des communautés de communes.

L'esprit de la décentralisation, c'est la possibilité donnée aux acteurs locaux de gouverner leurs territoires en fonction de leur propre vision politique. Le renforcement de l'intercommunalité ne peut se faire au détriment des communes. Je suis opposé à la création de communes nouvelles sur le périmètre des intercommunalités, ce qui condamnerait le maire à inaugurer les chrysanthèmes.

La représentativité démocratique des EPCI doit être repensée en conséquence : ils ont des budgets trop importants pour ne pas rendre des comptes aux citoyens. Le fléchage sur le modèle PLM, préconisé par l'Assemblée des communautés de France, paraît être la solution la plus logique pour ce nouveau mode de scrutin, même si j'aurais personnellement souhaité que l'on aille plus loin en ne fixant aucun seuil.

On annonce la suppression de la taxe professionnelle, seule ressource fiscale des communautés d'agglomérations et des communautés de communes qui ont choisi la TPU. Se contenter de la remplacer par une dotation nous mettrait sous la tutelle de l'État. Il faut remplacer la taxe professionnelle par un impôt en lien avec l'activité économique : une taxe sur les valeurs locatives foncières et sur la valeur ajoutée des entreprises serait adaptée. Il faut également veiller à une véritable péréquation verticale et horizontale. Les communautés d'agglomérations et les communautés de communes jouent un rôle péréquateur indispensable, mais le meilleur ne peut venir que de l'État.

Grâce à une intercommunalité bien conduite et bien comprise, la France pourra mobiliser toutes ses forces.



# Débat sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales

**Josette DURRIEU, Sénatrice des Hautes-Pyrénées**

(séance du mercredi 18 mars 2009)

L'organisation territoriale est complexe, mais elle est démocratique et décentralisée. La décentralisation est inscrite dans la Constitution. L'état des lieux est sévère : les résultats sont meilleurs que le jugement porté. Les collectivités territoriales réalisent 73 % des investissements publics, avec un endettement inférieur à 10 % !



J'ai l'expérience d'un département rural. L'espace rural, ce sont les communes de moins de 2 000 habitants.

Ces agglomérations, c'est 70 % du territoire, 14,5 millions de personnes, 51 % des communes françaises, 60 % de l'activité industrielle, deux tiers des emplois industriels ! Ce n'est pas rien !

Dans mes Hautes-Pyrénées, j'ai mesuré la pertinence de l'espace départemental. Alors que la casse industrielle -GIAT, Péchiney- lui a fait perdre 10 000 emplois en dix ans, il a résisté et recréé, par développement endogène, 10 000 autres emplois. Le département a joué son rôle et c'est pourquoi je ne comprendrais pas qu'on lui retire la clause de compétence générale. Ne gâchons pas ce dynamisme, comme l'a souligné M. Retailleau ! Si le département est l'échelon de la solidarité sociale et territoriale, pour la région, j'ai beaucoup plus d'ambition : c'est l'échelon des missions stratégiques. Ne perdons pas ce facteur de cohérence. Pour les scrutins, en zone rurale, il faut garder le lien le plus étroit possible entre l'élu, les citoyens, les territoires.

La réforme ? Oui, pour clarifier les périmètres, les compétences, les moyens.

Le principe de libre administration n'a de sens que si les collectivités locales ont les moyens suffisants. Chaque niveau de collectivité doit disposer d'un « panier » d'impôts correspondant à ses compétences. Le financement des départements repose essentiellement sur la CSG mais il faut y ajouter une péréquation verticale et... horizontale pour alimenter un fonds national.

L'État doit cesser d'étrangler les collectivités, de leur faire financer des politiques décidées par lui -je pense au RSA- et de les faire participer à des dépenses relevant de ses compétences -les lignes à grande vitesse par exemple. Il faut redéfinir ses missions régaliennes et demeurer vigilants car, avec la fiscalité locale, il dispose d'une mécanique qui lui permet de réduire la capacité d'autonomie des collectivités.

La décentralisation a libéré beaucoup d'énergies, elle a placé l'élu au plus près des citoyens. La dynamique est engagée, elle emporte l'adhésion. Au moment d'engager cette réforme, faisons attention !



# Débat sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales

**François PATRIAT, Sénateur de la Côte d'Or**

(séance du mercredi 18 mars 2009)

**M**adame la ministre, lors de la première séance de questions orales, en octobre dernier, je vous demandai si ce débat serait réel ou si le scénario était écrit d'avance. J'ai le sentiment qu'il est déjà écrit...

Ce rendez-vous avec la réforme des collectivités locales préfigure-t-il la préparation de l'acte III de la décentralisation ou sera-t-il un nouveau rendez-vous manqué ? Préfigure-t-il la nécessaire mue territoriale dont la France a besoin ou un simple toilettage de notre spécificité française ? Serons-nous de véritables décentralisateurs ?



La décentralisation est un acte d'efficacité et de responsabilité. Nous lui sommes d'autant plus attachés que nous observons deux tendances inquiétantes. La première, c'est la tentation récurrente de décentraliser certaines compétences. La seconde, c'est l'asphyxie financière dans laquelle l'État installe les collectivités.

Ce débat ne doit pas être une remise en cause des collectivités locales, de leur rôle et de leur efficacité. L'important n'est pas ce qui est bon pour les élus mais ce qui est bien pour les Français. J'adhère aux propositions de nos rapporteurs mais je voudrais aller au-delà sur des points essentiels.

Quant à celles du comité Balladur, elles reposent sur un faux axiome et une fausse analyse. D'abord, nous devrions nous inspirer de la PLM. Or malgré la clause de compétence générale, les départements et les régions mettent essentiellement en oeuvre des politiques qui relèvent de compétences attribuées par les lois de décentralisation. On ne peut donc comparer la répartition des compétences entre les départements et les régions et celles qui

prévalent entre les maires et les maires d'arrondissement. Les mandats électifs correspondent à deux missions radicalement distinctes dans le cadre des régions et des départements. Ensuite, et sur ce point je m'écarte de Jacques Blanc, on devrait partir de deux couples : communes-intercommunalités et État-régions.

Le couple État-région existe à travers les contrats de plan, les fonds européens régionaux, la délégation aux régions... Quant au couple département-communes, il se caractérise par la proximité et la complémentarité. On aurait pu concevoir que les conseils régionaux et généraux soient fusionnés et deviennent une seule collectivité. Mais le rapport Balladur recommande de conforter les deux catégories et de clarifier davantage les compétences. La fusion des listes électorales priverait l'une des collectivités d'un vrai débat démocratique. Si les présidents des départements s'entendent, ils peuvent imposer leur point de vue à l'assemblée régionale. Il y aurait domination d'une collectivité sur une autre et elle pénaliserait les politiques régionales, les arbitrages profiteraient aux projets d'impact immédiat, la salle des fêtes plutôt que l'innovation.

J'en viens au mode de scrutin : la loi de 1833 a découpé les cantons. Je ne suis pas favorable à un mode de scrutin différencié, proportionnel en ville, majoritaire en milieu rural, on voit d'ailleurs bien les arrière-pensées politiques qui vous inspirent.

La région qui a vingt ans a déjà changé trois fois de mode de scrutin. Elle a aujourd'hui surtout besoin de stabilité car elle a atteint un équilibre et prouvé son efficacité. Elle a besoin de compétences claires et de moyens. Elle a besoin d'être consolidée et non fragilisée.



# Débat sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales

## Question

**Gérard COLLOMB, Sénateur du Rhône**

(séance du mercredi 18 mars 2009)

**D**eux minutes, c'est peu pour construire une métropole de 2 millions d'habitants... La réalité bouge : je suis de ceux qui pensent que nous devons bouger. L'agglomération lyonnaise, non au sens institutionnel mais à celui du quotidien de ceux qui l'habitent, s'étend sur quatre départements et notre aéroport sur trois. Nous ne pouvons laisser les choses en l'état.



Je souhaite cependant que vous nous rassuriez. N'y a-t-il pas tout simplement, derrière la grande réforme qui vient, la volonté de changer les modes de scrutin ? Le mode actuel du scrutin régional permet l'élaboration de projets véritablement stratégiques, loin de ce que serait un saupoudrage au niveau de supercantons.

D'autre part, comme le rapport de la mission l'a justement relevé, la diversité des territoires appelle une diversité de solutions. J'ai aimé que M. Chevènement rappelle le beau mot de Braudel : la France s'appelle diversité.

On ne peut traiter un département rural comme un département urbain, M. Mercier l'a bien dit.

Enfin, vos métropoles ont 400 000 habitants ; la communauté urbaine de Lyon en compte 1,3 million. Comment construire une supermétropole qui comprenne - tous les partenaires en sont d'accord - la Courly, Saint-Etienne métropole et la communauté d'agglomération du pays isérois ? Alors seulement nous serons compétitifs avec Turin, Milan, Manchester, avec les grandes métropoles européennes. L'enjeu qui n'est pas que national mais européen, est fondamental pour notre pays.

### Réponse de Mme Michèle Alliot-Marie, ministre.

L'objectif de la réforme, c'est de permettre à notre démocratie républicaine d'être plus vivante et mieux ancrée dans le XXI<sup>e</sup> siècle, de renforcer le poids et le rôle des collectivités territoriales dans la vie économique et sociale, alors que la concurrence est européenne et mondiale. Vous avez en quelque sorte évoqué des arrières-pensées ; dois-je rappeler que le comité Balladur était pluraliste ?



# Débat sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales

## Question

**François MARC, Sénateur du Finistère**

(séance du mercredi 18 mars 2009)

**J**e remercie la mission de son excellent travail, mais je souhaite obtenir des éclaircissements au sujet des ressources financières des collectivités locales. Les élus que nous sommes savent qu'une réforme n'a de sens que si l'on donne aux collectivités les moyens d'accomplir leurs missions.

Je souhaite vous faire part de deux sujets d'inquiétude. Je ne partage pas du tout l'avis de M. Longuet, qui déclarait tout à l'heure que la décision d'accorder aux collectivités locales l'autonomie financière était une erreur historique. Alors que celles-ci doivent assumer des compétences de plus en plus étendues, leurs ressources sont de plus en plus précaires et les dotations de l'État ont été gelées. Cela pose le problème de la péréquation : si la République délègue certaines tâches aux collectivités, par exemple la gestion des écoles, elle doit s'assurer que toutes ont les mêmes moyens de les accomplir. Or il existe aujourd'hui de fortes inégalités de richesse entre les collectivités et la péréquation est très insuffisante, comme l'a montré le rapport Gilbert-Guengant.

Comment le Gouvernement entend-il améliorer la péréquation ? Quelles évolutions fiscales envisage-t-il pour remédier à la précarisation croissante des ressources des collectivités ?

**Réponse de M. Yves Krattinger, rapporteur.**

Trop de dotation tue l'autonomie et pas d'autonomie tue la responsabilité en transformant la collectivité en service déconcentré. L'État est le premier contributeur, dit la ministre, mais il est vo-

lontaire : c'est lui, tous gouvernements confondus, qui supprime des ressources, qu'il compense ensuite sans bien les réévaluer.

La péréquation peut d'abord être horizontale, au sein d'une intercommunalité, dans un département ou une région. Elle est aussi verticale, et là, c'est à l'État de corriger les inégalités entre communautés, entre départements ou régions mais il n'assure que 40 à 45 % de la compensation.

La base de la fiscalité locale est aujourd'hui à reprendre. Des réflexions ont été engagées et les lignes ont bougé quand les trois associations de collectivités ont demandé un rapport au Conseil économique et social. Reste le besoin d'un outil de péréquation car à l'heure actuelle, la dotation de base est plus péréquatrice que les dotations ad hoc.





# Débat sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales

## Question

**Dominique VOYNET, Sénatrice de la Seine-Saint-Denis**

(séance du mercredi 18 mars 2009)

**L**ionel Jospin l'avait demandé à Pierre Mauroy, François Fillon l'a demandé à Édouard Balladur : les anciens Premiers ministres sont les mieux à mêmes de mener ce genre de travail, les difficultés commençant quand le papier se heurte aux habitudes. « Ambition et réalisme », a dit M. Balladur. Chacun en jugera à l'issue des débats... Il est illusoire d'imaginer qu'une réforme ambitieuse fasse l'économie de débats vifs et de résistances. Certains maires préfèrent rester le seul coq sur son tas de fumier, d'autres ne souhaitent rien partager. Il faudra des incitations fortes, des échéances.



### Réponse de Mme Michèle Alliot-Marie, ministre

Le Gouvernement considère que le moment est venu d'engager la réforme. Je suis d'accord avec vous sur la nécessité de terminer la carte de l'intercommunalité, mais il faut le faire par la conviction ; 2011, c'est un peu court, 2014 un peu tard. Il n'y a pas partout collaboration entre les régions et les intercommunalités. Nos concitoyens sont attachés à leurs communes, à leurs départements, ce qui ne veut pas dire que nous ne devons pas clarifier les compétences. Quant à l'outre-mer, le Président de la République a fait de la gouvernance l'un des sujets qui y seront débattus, dans les états généraux. L'autonomie financière, enfin, tel est bien le but de la réforme de la fiscalité locale, une autonomie et la nécessaire péréquation.

Nous voulons des régions plus fortes mais nous connaissons l'attachement passionnel du Sénat aux départements. Plutôt que d'inventer un échelon artificiel, nous devrions réfléchir à la collaboration entre régions et intercommunalités.

Mme Michaux-Chevry l'a bien dit tout à l'heure, on s'offusque qu'il y ait deux départements et une région en Corse, mais on refuse une collectivité unique en Martinique, à la Guadeloupe ou à la Réunion. C'est se moquer...

On a défendu la clause de compétence générale et les financements croisés, mais mieux vaudrait des financements pérennes, stables et péréqués. Comment l'État entend-il les garantir et s'imposer à lui-même ce qu'il impose aux autres ?

Enfin, pour le Grand Paris, ce sont les projets qui nous intéressent.



# Débat sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales

## Question

**Yves DAUDIGNY, Sénateur de l'Aisne**

(séance du mercredi 18 mars 2009)

Les conseillers généraux seraient-ils devenus les ringards de la République ? Notre future organisation territoriale reposera-t-elle sur la région et l'intercommunalité, les niveaux communaux et départementaux s'effaçant de l'action publique ? Ce sont là des visions réductrices. L'action départementale répond pourtant aux attentes quotidiennes des citoyens et des usagers. Efficace, réactive, innovante, elle est résolument tournée vers l'avenir.



L'échelon départemental est doublement moderne. Il l'est d'abord par la qualité de ses politiques de solidarité humaine et territoriale, et de péréquation entre l'urbain et le rural. Il aménage, développe, soutient les investissements locaux. La rigueur de sa gestion n'est jamais contestée. Il est moderne aussi par son mode d'élection. Le scrutin uninominal instaure un lien direct entre les citoyens et les conseillers généraux, garantissant ainsi une action publique à dimension humaine. Le canton, circonscription électorale, n'est pas un niveau d'organisation territoriale.

La création de conseillers territoriaux détruirait cette architecture, sans lui donner plus d'efficacité ou réduire le coût des actions menées. Elle mènerait à la relégation du département au rang d'acteur secondaire de la vie publique, sous tutelle de la région. Le développement de nos villes et de nos communes, le lien social dans nos territoires ne gagneront rien à la liquidation de l'action publique départementale, la démocratie non plus.

Le rapport d'étape de la mission temporaire du Sénat, s'il préconise fort justement l'élection de

tous les conseillers généraux en même temps pour une durée de six ans, ne nous éclaire pas sur ce sujet. Quelle est la position de la mission sur la proposition de remplacement des conseillers généraux et régionaux par des conseillers territoriaux élus au scrutin proportionnel ?

### Réponse de M. Yves Krattinger, rapporteur

Ayons une vision plus positive de l'avenir des départements : les trois niveaux de collectivités sont inscrits dans la Constitution. Au soir de la dernière réforme constitutionnelle qui concernait les collectivités territoriales, celle portée par Jean-Pierre Raffarin, *Le Monde* avait même titré : « Victoire surprise des départements » ! Ces derniers ne sont pas encore morts...

Au sein de la mission, j'ai voulu que le choix des modes de scrutin ne soit pas l'unique thème de nos débats. Il nous faut encore trouver un consensus sur d'autres questions. Ainsi, s'agissant de la métropole lyonnaise et du transfert des compétences départementales à la grande agglomération, imaginez la complexité du scrutin aux élections régionales ! Nous avons encore besoin de temps pour nous prononcer en toute connaissance de cause et vous pourrez, monsieur Daudigny, éclairer nos débats.



## **Bulletin du Groupe socialiste du Sénat**

avec la participation des collaborateurs du groupe

**Publication - réalisation - conception : Aïcha KRAI**

Contact : 01 42 34 38 51

Fax : 01 42 34 24 26