



B u l l e t i n
du Groupe Socialiste
du Sénat

n° 152

Jeudi 8 juillet 2010

Notes de travail	3
Interventions	17
Questions cribles	70
Question orale avec débat	76
Eléments de réponse	91
Communiqué de presse	92



S O M M A I R E

- 3 **Point sur....**
- Point sur le 8e Comité des signatures de l'Accord de Nouméa
- 18 **Notes de travail...**
- Projet de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2009
 - Débat d'orientation budgétaire pour 2011
 - Action de groupe (après examen au Sénat)
- 33 **Interventions...**
- **Engagement national pour l'environnement (CMP)** : interventions de Paul RAOULT et Dominique VOYNET
 - **Contribution économique territoriale** : interventions de Nicole BRICQ et Michèle ANDRE
 - **Réforme des collectivités territoriales** : interventions de Michèle ANDRE, Jean-Pierre BEL, Bernadette BOURZAI, Jean-Pierre SUEUR, Dominique VOYNET, François REBSAMEN, François PATRIAT, Gérard COLLOMB et Yves DAUDIGNY
 - **Motion d'irrecevabilité** : explication de vote de Didier GUILLAUME
 - **Question préalable** défendue par Pierre-Yves COLLOMBAT
- 73 **Questions d'actualité...**
- **Retraite** par Claude DOMEIZEL
 - **Climat politique** par Gérard MIQUEL
 - **Fiscalité** par Jean-Jacques MIRASSOU
- 79 **Communiqué de presse...**
- Enseignement français à l'étranger - Prise en charge des frais de scolarité des élèves français : une mesure inéquitable et injuste !
 - Réforme des collectivités locales : le Sénat rétablit la clause générale de compétence
 - Réforme des collectivités locales

Point sur...

Point sur le 8ème Comité des signatures de l'Accord de Nouméa
qui s'est réuni jeudi 24 juin 2010 à Matignon
après la rencontre de Jean-Pierre BEL et Paul NEAOUTYINE, Président de l'Assemblée
de la province Nord de Nouvelle Calédonie,
le mercredi 30 juin 2010 au Sénat

Jean-Pierre Bel, Bernard Frimat et Simon Sutour (Catherine Tasca est excusée) ont reçu la délégation composée de Paul Néaoutyine et André Némia.

Suite au 8ème Comité des signataires de l'Accord de Nouméa qui s'est réuni jeudi 24 juin 2010 à Matignon, Paul Néaoutyine, Président de l'Assemblée de la province Nord, a sollicité un entretien auprès de Jean-Pierre Bel, Président du groupe socialiste du Sénat. Un rendez-vous a été fixé au Sénat le mercredi 30 juin 2010.

Paul Néaoutyine est revenu sur les discussions préparatoires qui ont précédé le Comité des signataires, la question des sujets devant être inscrits à de l'ordre du jour ayant prêté à discussion. Il a ensuite décliné les différents points contenus dans le relevé de conclusions du Comité, qui selon lui, reflète fidèlement les attentes des participants - à l'exception de la question du drapeau de la Nouvelle-Calédonie. Il a exprimé sa satisfaction sur le renforcement de l'accompagnement par l'Etat des transferts de compétences dans le cadre d'une convention cadre permettant de mobiliser les services administratifs à cette fin et le respect du calendrier des transferts actés par la loi organique relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie du 3 août 2009. Il a rappelé les réticences du RPCR, à l'époque, avant que le débat soit apaisé après l'examen de ce texte en première lecture au Sénat.

Il a pris acte de la reconduction des contrats de développement pour la période 2011-2015 qui s'élèveront à plus de 370 M€ grâce aux compléments apportés par les opérateurs de

l'Etat (Ademe, Onéma...) tout en précisant qu'il avait insisté pour que le principe de foncibilité entre les contrats porte sur une même province et non sur la totalité du territoire. Il a noté que l'Union calédonienne (UC) avait soutenu la proposition de Pierre Frogier (Rassemblement), Président de la province sud, dans sa volonté de définir une nouvelle clé de répartition des crédits.

La question des projets miniers a fait l'objet d'un long développement. Paul Néaoutyine a mentionné la perspective d'élaboration d'un schéma industriel global. Il a déclaré avoir été attentif aux retombées des projets sur l'emploi local et sur le tissu-socio-économique du territoire.

Il a évoqué le bilan des Accords, à mi-parcours et la volonté des signataires de faire réaliser un inventaire global par des experts indépendants, sous la présidence du Haut-commissaire. Sur les réflexions engagées pour préparer l'après 2014, Paul Néaoutyine a fait observer qu'il a veillé à ce que le périmètre de travail du comité de pilotage qui sera mis prochainement en place respecte les prescriptions de l'Accord. Il a contesté la proposition de Pierre Frogier d'écarter la question de la transformation de la citoyenneté en nationalité. Les discussions au sein de cette instance ne devraient en aucun cas s'apparenter à une nouvelle forme de négociation des termes soumis au référendum d'auto-détermination. Il a revendiqué la nécessité de déconnecter ce débat des prochains enjeux électoraux. Enfin, à propos des signes identitaires, en particulier le choix d'un drapeau unique de la Nouvelle-Calédonie, après avoir fait état des dissensions auxquelles ce sujet a donné lieu lors de

la réunion du Comité des signataires, Paul Néaoutyine a rappelé que le double affichage des deux drapeaux, celui de la République et celui du FLNKS, est une pratique que les indépendantistes mettent en œuvre depuis plus de vingt ans. Le relevé de conclusion du 8ème Comité des signataires de l'Accord de Nouméa a fait l'objet d'une communication en Conseil des ministres le 30 juin 2010 et le Premier ministre a annoncé son intention de se rendre au cours du mois de juillet en Nouvelle-Calédonie.

Cette rencontre entre le groupe socialiste et Paul Néaoutyine offre l'occasion de faire le point sur les travaux du dernier Comité des signataires chargé du suivi de l'Accord.

L'accord de Nouméa, signé le 5 mai 1998, trouve sa traduction juridique dans la loi organique du 19 mars 1999 et s'inscrit dans la suite des Accords Matignon-Oudinot du 26 juin 1988, ratifiés par référendum national. Ces accords dans leur spécificité respective sont fondateurs d'un processus durable qui a permis à la Nouvelle-Calédonie de s'inscrire dans l'Histoire, celle de la réconciliation ; dans le temps présent, celui du partage mais aussi dans l'avenir, celui de l'émancipation vers un destin commun.

La signature des Accords Matignon puis celle de l'Accord de Nouméa ont ouvert et conforté une ère de stabilité institutionnelle jamais connue jusque là en Nouvelle-Calédonie. Ces accords ont permis de doter ce territoire d'une organisation juridique sui generis. La Nouvelle-Calédonie dispose d'un lien de nature fédérale et d'un régime de souveraineté partagée avec la France tout en faisant une large place à l'identité Kanak, en veillant au rééquilibrage économique et social entre les trois provinces, notamment par l'application de la notion d'emploi local, et en établissant une citoyenneté calédonienne au sein de la nationalité française.

Conformément au point 5 de l'Accord de Nouméa, une consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté

doit être organisée au cours du mandat du congrès commençant en 2014.

Le chemin tracé depuis plus de vingt ans continue d'être difficile. Le rythme de mise en œuvre de cette construction originale n'est pas constant et se heurte régulièrement à des résistances et des crispations de part et d'autres. C'est la raison pour laquelle la réunion régulière du Comité des signataires chargé de veiller au suivi de l'application de l'Accord de Nouméa mérite une attention particulière. Même si l'essentiel se décide avant ou après, rarement pendant, les échanges qui s'y tiennent impriment leur marque sur l'essentiel de la politique conduite en Calédonie.

Le Gouvernement et les responsables calédoniens sont parvenus à un accord sur le calendrier des transferts de compétences (enseignement, circulation maritime, et aérienne, sécurité civile, droit commercial et droit civil) et les mesures d'accompagnement de l'Etat. Unanimité également sur les contrats de développement avec la reconduction d'une enveloppe identique à la génération précédente, compte tenu des restrictions budgétaires. Les participants ont acté la mise en place d'un comité de pilotage, comprenant des experts, pour commencer à réfléchir à l'élaboration d'un statut définitif pour le territoire et sur lequel, il faut revenir. Sur la question sensible des signes identitaires, le Comité s'est entendu sur deux drapeaux flottant côte à côte : le drapeau tricolore et le drapeau à cinq couleurs représentant la spécificité de l'île. Ces différents points font l'objet d'un relevé de conclusions (cf. annexe ci-dessous).

Le Gouvernement a joué le rôle d'arbitre donnant des gages aux uns sans désavouer les autres. Cela apparaît nettement concernant les travaux préparatoires aux discussions sur l'avenir de la Nouvelle-Calédonie dans la perspective de la consultation d'autodétermination prévue après 2014 par l'Accord de Nouméa (point 5 du relevé des conclusions).

Le relevé des conclusions du 8ème Comité des signataires souligne expressément que ce travail de préparation, dans le cadre d'un comité

de pilotage n'est pas une négociation et qu'il doit s'inscrire dans la durée, indépendamment de toute échéance électorale. Il répond ainsi au souhait du Président de la République tout en satisfaisant aux préoccupations d'une partie des indépendantistes, particulièrement celles émises par Paul Néaoutyine. Il convient de noter que les experts auxquels le comité de pilotage fera appel seront choisis d'un commun accord.

Ce travail préparatoire devrait permettre aux responsables politiques calédoniens d'acquiescer ensemble des outils théoriques et juridiques qui pourront nourrir leurs réflexions en se fondant sur des exemples pris notamment dans les pays insulaires du Pacifique. Sans que cette option soit évoquée dans le relevé de conclusions, on pense que le territoire pourrait évoluer vers le statut d'Etat associé, comme les îles Cook. Indépendant, cet archipel de 20 000 habitants est en libre association avec la Nouvelle-Zélande, à laquelle elle a confié l'exercice de certains pouvoirs régaliens.

La droite calédonienne a évoqué la création d'une petite nation dans la grande nation ou l'émergence d'un statut aux confins de l'autonomie. Dans les rangs autonomistes, « l'indépendance-association » est une piste envisagée.

Paul Néaoutyine a estimé : « le statut d'indépendance se concrétise par des formules adaptées à des situations particulières » (AFP-8 juin 2010). Dans son discours de réception des signataires de l'Accord de Nouméa à l'Élysée, le 24 juin dernier, le Président de la République a d'ailleurs estimé sur ce point : « je considère que la Nouvelle-Calédonie peut s'épanouir, à l'intérieur de la République, dans un vaste espace de liberté que nous pourrions inventer ensemble. Mais je respecte ceux qui pensent que l'avenir de ce territoire, c'est l'indépendance. Ce dont je suis certain, c'est que le choix des Calédoniens n'appartient qu'à eux-mêmes. »

Sur la question des signes identitaires, en particulier celui du drapeau, le consensus a été atteint. Pierre Frogier (soutenu par l'UC) a accepté le drapeau indépendantiste à condition

qu'il flotte à côté du drapeau tricolore pendant que Philippe Gomès, président du gouvernement local, défend l'idée d'un drapeau unique « arc-en-ciel » sur le modèle de l'Afrique du Sud. Finalement, les participants se sont entendus sur deux drapeaux flottant côte à côte, le drapeau tricolore et le drapeau à cinq couleurs. Le président du gouvernement, Philippe Gomès qui militait pour un seul drapeau, a jugé que les 4/5èmes des travaux ont été positifs. Mais plus tard, dans son discours de clôture, le Président de la République a indiqué qu'il y voyait « une étape dans un processus plus long qui devra aboutir au choix d'un drapeau unique, reconnu par tous. »

Il y a fort à parier que tout le monde rentrera de Paris en criant victoire car chacun a de quoi puiser des éléments de satisfaction soit dans les conclusions du Comité, soit dans les propos du chef de l'Etat. La proposition de double drapeau est confirmée par le Président de la République mais de manière provisoire, ce qui ressemble à une forme de rappel aux fondamentaux de l'Accord de Nouméa.

Le Président de la République a également insisté sur la nécessité de ne pas remettre en cause le rééquilibrage. Cependant Pierre Frogier a obtenu gain de cause dans sa demande de prise en compte par l'Etat des difficultés financières de la province Sud qu'il dirige. Cette contrepartie peut être interprétée comme un gage donné par Paris qui souhaite que ne soit pas remis en cause l'équilibre politique actuel en Nouvelle-Calédonie et que le renversement du gouvernement de Philippe Gomès reste pour l'heure, sans suite (éviter un scénario à la polynésienne).

Quant aux indépendantistes, la consolidation des transferts de compétences a été confirmée et les principes sur lesquels se fondent la mise en place du comité de pilotage ont été précisés.

ANNEXE

RAPPEL : LA REUNION DU COMITE DES SIGNATAIRES DE L'ACCORD DE NOUMEA AURAIT DU SE TENIR PLUS TOT.

La réunion du Comité des signataires de l'Accord de Nouméa (point 6.5 de l'Accord) prévue initialement pour se tenir fin avril a été reportée par la ministre de l'Outre-mer. Celle-ci voulait d'abord venir en Nouvelle-Calédonie à la rencontre des signataires pour recueillir leur point de vue sur l'opportunité d'inscrire à l'ordre du jour du Comité des signataires, la discussion sur la question de l'après-2014.

Dans le camp loyaliste, Pierre Frogier et le Rassemblement-UMP, suivis par Harold Martin et l'Avenir Ensemble, poussent dans ce sens pour que des discussions s'engagent dès 2010. En revanche, Philippe Gomes, président du gouvernement et leader du mouvement Calédonie Ensemble a exprimé ses réticences à engager des discussions assez tôt sur le sujet, préférant que les échanges se poursuivent de façon informelle.

Dans le camp indépendantiste, l'Union Calédonienne exige un bilan de la mise en œuvre de l'Accord et de ses fondamentaux avant de parler de solution de sortie. Pour ce qui concerne le PALIKA/UNI, le positionnement que Paul Néaoutyine soutient est de ne pas entrer dans le vif du sujet dès le prochain comité des signataires. Ce dernier doit continuer à se consacrer à la mise en œuvre de l'accord de Nouméa. C'est la stricte application de ce dernier qui facilitera les discussions politiques sur la sortie de l'Accord.

LE VIII EME COMITE DES SIGNATAIRES DE L'ACCORD DE NOUMEA S'EST FINALEMENT REUNI, A PARIS, LE 24 JUIN 2010.

Le 8ème comité des signataires de l'Accord de Nouméa s'est réuni à Paris le 24 juin 2010, sous la présidence du Premier ministre François FILLON. La délégation calédonienne officielle du Comité était composée de 28 membres recensés par l'Etat.

Participaient à ce comité, en leur qualité de signataires de l'Accord : Pierre FROGIER, Bernard DELADRIERE, Simon LOUECKHOTE, Harold MARTIN, Paul NEAOUTYINE, Charles PIDJOT, Victor TUTUGORO et Rock WAMYTAN.

La réunion a été élargie aux parlementaires ainsi qu'aux présidents des provinces, du congrès et du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. Gaël YANNO, député, Maurice PONGA, député européen, Néko HNEPEUNE, président de la province des Îles Loyauté, Philippe GOMÈS, président du gouvernement de Nouvelle-Calédonie, et Pierre N'GAIOHNI, vice-président du gouvernement de Nouvelle-Calédonie, ont participé à la réunion à ce titre.

Étaient également présents le ministre de l'intérieur et des collectivités territoriales Brice HORTEFEUX, Marie-Luce PENCHARD, ministre chargé de l'outre-mer, et le haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie Yves DASSONVILLE, ainsi que M. Olivier BIANCARELLI, conseiller du Président de la République.

Enfin, plusieurs membres de la délégation étaient accompagnés.

LES PRINCIPALES CONCLUSIONS DU COMITE

Les discussions du Comité ont porté sur 6 points :

1°) Les transferts de compétences

✓ *Sur les compétences « enseignement », « police et sécurité de la circulation maritime » et « police et sécurité de la circulation aérienne intérieure »*

Le comité des signataires note le bon avancement des travaux. Un grand nombre de conventions sont en cours d'élaboration de telle sorte que les transferts puissent intervenir effectivement aux échéances arrêtés par le Congrès de Nouvelle-Calédonie dans les lois du pays votées le 30 novembre 2009.

Pour l'enseignement secondaire, la convention de mise à disposition gratuite et globale doit être signée avant la fin de l'année 2010. S'agissant du financement des deux lycées du Mont-Dore et de Pouembout, le Gouvernement confirme que les crédits pour les travaux seront mis en place hors contrats de développement.

✓ *Sur les compétences « sécurité civile » et « droit civil, droit commercial et règles concernant l'état civil »*

Deux protocoles d'accompagnement seront signés par le Haut-commissaire et le président du gouvernement de Nouvelle-Calédonie. En complément du protocole d'accompagnement en matière de droit civil et de droit commercial, l'Etat mettra à disposition de la Nouvelle-Calédonie des magistrats chargés notamment de prendre en compte la complexité et la nécessaire adaptation des normes juridiques. Un point d'étape sera fait lors de la prochaine réunion du comité des signataires.

De manière plus globale, le gouvernement de Nouvelle-Calédonie et le Haut-commissaire ont préparé un projet de convention cadre sur l'accompagnement de l'exercice de ses compétences actuelles et des transferts de compétence du gouvernement de Nouvelle-Calédonie, définissant le cadre, les domaines et les modalités de l'accompagnement par l'Etat.

2°) Sur la prochaine génération des contrats de développement

La nouvelle génération de contrats porte sur une durée 2011-2015. Sur cette période, les crédits budgétaires seront stables (370 M€). Ils seront complétés par les interventions des opérateurs de l'Etat (ADEME, ONEMA,...) pour les projets entrant dans leur champ de compétence. Les provinces pourront compter sur les mêmes montants de crédits budgétaires de l'Etat que ceux de la précédente génération de contrats de développement. La recherche de fongibilité entre les contrats d'une même province est envisagée. S'agissant de la province Sud, l'Etat prendra en compte la situation financière particulière de cette collectivité, sans

remettre en cause le principe de rééquilibrage, en adaptant son taux de participation. Une première maquette des contrats sera préparée par le haut-commissaire, en liaison avec les collectivités, pour la fin du mois d'août 2010.

3°) Sur les projets miniers et métallurgiques

La construction des deux nouvelles usines métallurgiques se poursuit dans des conditions industrielles satisfaisantes. S'agissant de l'usine de Koniambo, le comité des signataires souligne qu'« une grande attention doit être portée aux retombées du projet sur l'emploi local ». L'Etat confirme toutefois son concours à la préparation de l'accueil des travailleurs étrangers sur site, élément majeur de la réussite du projet. S'agissant de l'usine du Sud, Goro, l'Etat encourage la poursuite des efforts de Vale Nouvelle-Calédonie dans sa démarche de partenariat avec la province Sud et les autorités coutumières, garante d'une bonne insertion du projet dans le tissu socio-économique local.

Une réflexion sur l'élaboration d'un schéma industriel cohérent sera engagée pour ce secteur économique essentiel pour la Nouvelle-Calédonie suivie par un comité stratégique industriel, composé des signataires de l'Accord et des représentants des collectivités.

4°) Point d'étape sur la réalisation de l'accord de Nouméa

- Les programmes de formation « 400 Cadres » et « Cadres Avenir » se poursuivent et se diversifient. Concernant la priorité à l'emploi local, ses modalités d'application sont en instance de discussion, dans l'attente d'une nouvelle délibération du congrès.

- Un comité de pilotage sera constitué sur le modèle de celui institué en 2008 pour préparer les transferts de compétence. Dans un premier temps et au plus tard fin octobre 2010, ce comité validera le cahier des charges précisant les différents points devant faire l'objet d'une évaluation ainsi que les modalités de cette dernière.

5°) Sur les travaux préparatoires aux discussions sur l'avenir dans la perspective de la consultation d'autodétermination prévue après 2014

Les signataires conviennent qu'un travail de préparation **qui n'est pas une négociation**, est nécessaire et doit s'inscrire dans la durée, **indépendamment de toute échéance électorale**. Il s'agit pour les responsables politiques calédoniens d'acquiescer ensemble des outils théoriques et juridiques (cf. les exemples pris notamment dans les pays insulaires du Pacifique) qui pourront nourrir leurs réflexions et participer à la pleine information de la population. Un comité de pilotage se réunira tous les trois mois sous la présidence du haut-commissaire. Ce comité fera appel à des experts français et étrangers, choisis d'un commun accord. Un point de l'avancement des travaux sera fait au comité des signataires.

6°) Sur l'état d'avancement de la question des signes identitaires

La loi du pays relative aux trois signes identitaires : l'hymne, la devise et le graphisme des billets de banque, sera soumise au vote du Congrès avant le 31 août 2010. Concernant les autres signes identitaires, le comité des signataires recommande l'engagement de travaux sur ces questions. **A ce stade, dans la perspective des prochains Jeux du Pacifique et dans l'esprit de la poignée de main entre Jacques Lafleur et Jean-Marie Tjibaou, il recommande que le drapeau tricolore et celui du FLNKS flottent côte à côte en Nouvelle-Calédonie.**

Note de travail...

Projet de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2009

Après l'éclatement de la crise financière en 2008, l'année 2009 restera assurément marquée par son impact sur l'économie réelle. Ainsi, la France a du faire face à une grave récession économique (-2,25%). Tous les indicateurs sociaux économiques sonnent l'alarme : perte de 322 000 emplois, 700 000 chômeurs de plus, faible progression du revenu des ménages, recul de l'investissement notamment privé etc.

L'Etat n'échappera pas aux conséquences de la crise, puisqu'il voit en 2009, se confirmer la dérive de ses comptes, avec un niveau de déficit et de dette publique jamais atteint (respectivement 7,5% et 78,1% du PIB).

Si tout le monde s'accorde sur la chute historique des recettes fiscales et l'augmentation des dépenses, notamment du fait de la mise en œuvre du plan de relance, leur niveau de responsabilité fait l'objet de divergences entre le gouvernement et la Cour des comptes, chargée de certifier les comptes de l'Etat. Si le premier estime à près de 90%, l'impact de la crise dans l'aggravation du déficit public, la seconde ne l'évalue, pour sa part, qu'à hauteur seulement des 2/3. On peut déduire de ce désaccord que la Cour des comptes impute une part importante de la dérive des comptes publics, à l'irresponsabilité budgétaire du gouvernement, tant en matière de recettes qu'en matière de dépenses.

En effet, l'abandon de toute sauvegarde des recettes par les gouvernements successifs depuis la dernière décennie serait responsable de la perte de 100 milliards d'euros, dont les conséquences se font, quotidiennement, sentir sur le financement du service public. Le travail à réaliser en matière d'évaluation des dépenses fiscales est donc urgent et indispensable avant

de déterminer les moyens à mettre en œuvre pour réguler leur évolution (coup de rabot général, suppression des dépenses fiscales les plus injustes ou obsolètes etc.). De même, l'application de la norme d'évolution des dépenses est, une fois encore, l'objet de nombreuses critiques et divergences entre la Cour des comptes et le gouvernement, du fait de la non prise en compte dans son périmètre de nombreuses dépenses, qui pourtant, participent au financement des politiques publiques. L'opportunité d'instaurer un deuxième outil de contrôle de l'évolution des dépenses est soulevée par l'institution de la rue Cambon, mais vivement rejetée par le gouvernement.

Alors que le gouvernement prépare pour l'année 2011, la mise en place d'une véritable rigueur budgétaire, les réponses à ces questions deviennent indispensables, pour doter les institutions de véritables moyens de contrôle et d'évaluation de la politique menée dans notre pays. Enfin, il faut noter que la Cour des comptes a, cette année, certifié les comptes 2009 de l'Etat, en émettant néanmoins 9 réserves dont huit revêtent un caractère substantiel.

Quant au projet de loi de règlement, il faut noter l'adoption en séance publique de seulement trois amendements, dont un purement rédactionnel. Le deuxième tend à inscrire dans la loi, le document budgétaire de politique transversale, déjà existant, dédié à la défense et à la sécurité nationale, qui vient donc s'ajouter à celui relatif à la justice des mineurs déjà prévu par le projet de loi. Le troisième propose de renforcer les pouvoirs du Conseil des prélèvements obligatoires, lorsqu'il est chargé de réaliser des travaux à la demande du gouvernement ou des commissions des finances ou des affaires sociales du Sénat et de l'Assemblée nationale.

Sources :

- Projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2009, déposé à l'Assemblée nationale le 26 mai 2010, n° 2554.
- Les résultats et la gestion budgétaire de l'État - exercice 2009. Rapport de la Cour des comptes, mai 2010.
- Certification des comptes de l'État - exercice 2009, Rapport de la Cour des comptes, mai 2010.
- Rapport n°2651 tome 1 : Exposé général et examen des articles, Gilles Carrez, rapporteur général, Assemblée nationale

Calendrier :**Assemblée nationale :**

- Examen en commission : 23 juin 2010
- Examen en séance publique : lundi 28 juin 2010

Sénat :

- Examen en commission du rapport de Philippe Marini, rapporteur général : le mardi 29 juin à 14h30
- Examen en séance publique le jeudi 8 juillet à 14h30
- Temps de parole pour le groupe socialiste : 32'
- Orateur pour le groupe socialiste : B. Angels

Quelques chiffres sur l'année 2009¹ :**① Croissance**

En pleine crise économique et sociale, la France n'atteindra jamais la prévision de croissance fixée dans le projet de loi de finances initial pour 2009, à 1%. Au contraire, elle devra faire face à une grave récession économique, de -2,25%.

② Emploi :

Perte de 322 000 emplois (personnes physiques), soit une perte plus de deux fois supérieure au gain de 2008.

③ Chômage :

Taux de chômage (au sens du BIT au 4^{ème} trimestre de 2009) : 9,9% de la population pour l'ensemble de la France métropolitaine et DOM (7,6% au 1^{er} trimestre 2008). Pour la seule France métropolitaine, le taux est de 9,5%. 2,7 millions de personnes sont donc au chômage soit 700 000 de plus qu'au 1^{er} trimestre 2008. La progression est plus marquée chez les 15-24 ans (progression du taux de chômage de 6,6 points) alors que la hausse chez les 25-49 ans n'est « que » de 2 points.

Pour les seniors de plus de 50 ans, le taux de chômage a augmenté de 1,7 point. (6,5% des seniors actifs sont au chômage).

④ Revenu :

La progression du revenu disponible des ménages ralentit, avec une progression limitée à +1% après 3,2% en 2008. Dans le même temps, le prix de la dépense de consommation des ménages ralentit de -0,6%. En conséquence, le pouvoir d'achat des français des ménages augmente de 1,6%.

⑤ Consommation des ménages :

La dépense de consommation des ménages a augmenté de 0,6% en volume après +0,5% en 2008. Cette faible progression est soutenue par la baisse des prix des produits énergétiques et alimentaires, intervenue après une forte hausse en 2008.

⑥ Investissement :

L'investissement de l'ensemble de l'économie recule fortement à 392,1 Mds€. En moyenne sur l'année, l'investissement en valeur, baisse de 7,6%. C'est la plus forte baisse depuis l'après guerre, détrônant ainsi celle de 1993. Seule, l'investissement des administrations publiques résiste. (+0,7% en valeur), sous l'effet notamment du plan de relance.

⑦ Prélèvement obligatoire :

Le taux des prélèvements obligatoire recule de 1,3 point pour s'établir à 41,6% du PIB. Cette baisse est due pour plus de la moitié aux allègements de la charge fiscale des contribuables (plan de relance, baisse de la TVA dans la restauration etc.) et à un recul spontané bien plus important que celui du PIB.

⑧ Déficit public :

Le déficit public au sens de Maastricht s'établit à 143,8 Mds€ soit une augmentation de 79,1 Mds€ par rapport à 2008. Il passe ainsi de 3,3 % du PIB à 7,5 % du PIB.

La majeure partie de la hausse est due au déficit de l'Etat et de sécurité sociale. Dans le même temps, les collectivités territoriales ont réduit leur déficit de 8,7 Mds€ à 5,6 Mds€.

⑨ Dette des administrations publiques :

La dette des administrations publiques s'élève à 1489 Mds€ fin 2009 contre 1315,1 Mds€ en 2008, soit une aggravation de 173,9 Mds€. Elle passe ainsi de 67,5% à 78,1% du PIB, soit une évolution sans précédent dans l'histoire récente. La contribution de l'Etat s'établit à 1162,6 Mds€ en hausse de 126,4 Mds€. La part des collectivités territoriales progresse de

8,7 Mds€ pour s'établir à 156,8 Mds€, en partie en raison de la hausse de leur besoin de financement (5,6 Mds€) et de l'augmentation de leur dépôt (+3,1 Mds€). Elle atteint 8,2% du PIB.

La dette de la sécurité sociale augmente de 18,9 Mds€ pour s'établir à 54,3 Mds€. Enfin, dans l'ensemble de l'Union européenne à 27, la dette des administrations publiques atteint 73,6% du PIB de l'Union, en augmentation de 12 points par rapport à 2008. Dans la zone euro, elle est de 78,7% contre 69,4 % du PIB un an plus tôt.

I. Une année 2009 marquée par la chute historique des recettes fiscales et l'augmentation des dépenses due à la mise en œuvre du plan de relance, dont l'impact source sur le déficit de l'Etat est source de désaccord entre la Cour des comptes et le gouvernement

Conséquence directe de la crise financière, économique et sociale, l'année 2009 aura subi une récession économique de 2,25% (contre une prévision de croissance initiale fixée à 1%). Cette dégradation de l'économie a donné lieu à l'adoption de trois lois de finances rectificatives, pour mettre en œuvre les décisions du gouvernement et acté l'aggravation du déficit de l'Etat de la manière suivante :

- Pour rappel : loi de finances pour 2009 : déficit prévu de 67 Mds€ soit 20% de plus qu'en 2008 (56,27 Mds€).

- Loi de finances rectificatives du 4 février 2009 tendant à mettre en œuvre le plan de relance : déficit prévue de 86,76 Mds€

- Loi de finances rectificatives du 20 avril 2009 tendant à mettre en œuvre les décisions annoncées par le Président de la République, à la suite de la réunion organisée avec les partenaires sociaux le 18 février 2009, et le financement des mesures de soutien à l'industrie automobile : déficit prévu de 104,35 Mds€

- Loi de finances rectificative du 30 décembre 2009 : déficit prévu de 140,88 Mds€

Finalement, le déficit de l'Etat atteindra en 2009 un niveau exceptionnel de 138 Mds€, soit l'équivalent de 47,4% des dépenses du budget général ou 64,4% des recettes fiscales nettes. Il a

augmenté ainsi augmenté de plus de 81 Mds€ par rapport à 2008 soit une hausse de 145,3%. A titre de comparaison, le déficit se situait sur les 10 dernières années, 2009 inclus, en moyenne autour de 52 milliards d'euros.

Cette dégradation budgétaire **s'est répercutée sur l'endettement de l'Etat, porté de 1 017 Mds€ fin 2008 à 1 148 Mds€ fin 2009**, soit une augmentation de + 131 Mds€. Ainsi, ont été financés par la dette : près du tiers des charges de l'Etat (nette des remboursements et dégrèvement), ou plus du quart de ses dépenses courantes (hors charges de la dette) ou plus des $\frac{3}{4}$ des dépenses de personnels !

On peut noter également, qu'à la faveur des baisses des taux d'intérêt, que la structure de la dette s'est sensiblement modifiée en faveur des engagements à court terme (18,7% de la dette contre 7,6 % fin 2006), bien que les ressources de trésorerie restent principalement constituées de dette à moyen et long terme. Face à ce constat, la Cour des comptes demande que **soit renforcée l'information du Parlement sur le niveau de la dette à court terme.**

A. Une chute historique des recettes fiscales, due en partie à la crise économique, mais qui ne masque pas les diminutions pérennes de recettes

Les recettes de l'Etat ont subi une baisse de 60,2 Md€ par rapport à 2008, soit une diminution de 19%.

Ainsi, le niveau des recettes a été ramené (en périmètre courant mais en euros constant), à un niveau proche de celui de 1979, alors que le PIB a augmenté de 68% dans le même temps.

La chute des recettes fiscales est responsable de cette forte diminution, puisqu'elle représente à elle seule, - 50,9 Mds€. Tous les impôts sont concernés :

-5Mds€ d'IR (-10%),

-28,3 Mds € pour l'IS soit -57%,

-11,4 Mds€ pour la TVA (-9%),

-1,2 Mds€ pour la TIPP (-7%)

et -4,9 Mds€ pour les autres recettes fiscales (-27%).

Ce constat s'explique pour 3 raisons :

❶ **Les mesures fiscales adoptées dont l'effet se décompose de la manière suivante :**

- Les mesures prises en 2009 pour 17,7 Md€ qui correspondent essentiellement aux mesures du plan de relance. (15,3 Mds€ soit 5 Mds€ pour le remboursement anticipé des créances de CIR, 3,8 Mds€ pour le remboursement anticipé des créances nées d'un report en arrière des déficits (RAD) et 6,5 Mds€ (mensualisation des remboursements de TVA), puis 1 Md€ pour la suppression des 2/3 de l'IR

- Le surcoût en 2009, estimé à 5,2 Mds€, de la montée en charge des allègements d'impôts votés en 2007 et 2008. Ainsi la loi TEPA a coûté 2,1 Mds€ de plus qu'en 2008 soit un coût total de 9,7 Mds€.

- Les autres mesures en 2009, pour 1,4 Mds€ (dont la TVA restauration).

❷ **Des mesures de périmètre pour 2 Mds€**

❸ **L'incidence de la dégradation de la conjoncture économique (24,3 Mds€) soit une baisse de 10% des recettes nettes par rapport à 2008**

Ainsi si on cumule les pertes de recettes fiscales dues à la dégradation de la conjoncture économique et celle liées aux mesures du plan de relance, soit 40,6 Mds€, **la crise économique serait responsable de 80% de la chute des recettes.** Selon Gilles Carrez, rapport général à l'Assemblée nationale, dans son rapport sur le projet de loi, **l'impact massif de la crise masque une diminution pérenne des recettes, engagée par l'action des derniers gouvernements. Le niveau extrêmement bas des recettes, est selon lui, « également lié au large consensus prévalant au cours de la décennie 2000, tendant à considérer l'impôt comme un instrument de politique économique et non comme une ressource finançant des services publics ».** Ainsi la multiplication des dépenses fiscales ou baisse d'impôt a conduit à une perte de recettes de 100 milliards d'euros.

Quant **aux recettes non fiscales**, elles sont estimées à 19,45 Mds€ en 2009, soit une baisse de 8,51 Mds€. A noter toutefois, que la rémunération de la garantie de l'Etat apportée aux banques via la SFEF a rapporté en 2008 et 2009 : 1,4 Mds€ (1,24 Mds€ en 2009).

B. Une hausse des dépenses, principalement due aux mesures du plan de relance

Les dépenses brutes du budget général en 2009 sont de :

- 415,1 Mds€ en AE 43,3Mds€ (+11,7%)
- 402,6 Mds€ en CP en hausse de 12,7 Mds (+8,7%) par rapport à 2008.

Les dépenses nettes, hors remboursement et dégrèvement, ont augmenté **de 7,7% soit un montant de 301,2 Mds€.**

Les dépenses d'intervention représentent le quart des dépenses du budget général et des budgets annexes, nettes des remboursements et dégrèvement. Elles sont passées de 64,6 à 74,3 Mds€ entre 2007 et 2009. Les dépenses d'interventions sont composées de dépenses dites de guichet (dépenses sociales), de dépenses relevant de gestion explicite (type subvention à un projet) et de dépenses qui laissent peu de marges d'initiative aux gestionnaires type financement des contributions internationales, subventions à des grandes associations etc.

La crise économique a, par conséquent, induit une forte croissance de ces dépenses.

La hausse des dépenses s'explique de la manière suivante :

❶ **L'aggravation du solde des comptes spéciaux** (notamment due aux prêts à la filière automobile (6,3 Mds€) à partir du compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés »).

❷ **L'alourdissement du poids des remboursements et dégrèvements d'impôt** (111,67 Mds€) : +19,5Mds€

❸ **La mise en œuvre du plan de relance de l'économie² pour 16,86 Mds€** : 12,56 Mds€ pour la mission Plan de relance, 3,8 Mds€ pour le remboursement anticipé du FCTVA aux collectivités locales et 0,5 Mds€ pour le ministère de la défense

❹ **L'apurement d'une partie importante des dettes de l'Etat à l'égard de la sécurité sociale** (3,8 Mds€). A noter qu'il reste encore 0,8Mds€ de dette de l'Etat envers la sécurité sociale.

A l'inverse de ces augmentations de dépenses, on peut noter l'allègement de la charge annuelle de la dette (-6,8 Mds€ par rapport à 2008 et -5,4 Mds€ par rapport à la prévision), résultat de la baisse des taux d'intérêt (alors que dans le même temps, l'encours de la dette de l'Etat à augmenté).

Bilan :

L'appréciation de l'impact de la crise économique et des mesures prises pour y remédier, sur l'aggravation du déficit de l'Etat, fait l'objet d'une vive opposition entre la Cour des comptes et le gouvernement.

Si on ajoute les dépenses exécutées au titre du plan de relance et du plan de la filière automobile, aux pertes de recettes liées à la conjoncture, la crise et les mesures adoptées pour y faire face, expliqueraient **selon la Cour des comptes les ¾ de l'alourdissement du déficit de 2008 à 2009.**

Dans sa réponse au rapport, **le gouvernement exprime sa vice opposition sur les constatations de la Cour. Le gouvernement estime que 90% soit la quasi-totalité, de l'aggravation du déficit en 2009 est du à la crise économique et aux mesures prises pour tenter d'y remédier.** Il estime que les pertes de recettes doivent être estimées non pas par rapport à leur niveau de 2008 mais par rapport à leur évolution spontanée, ce qui a pour effet de majorer l'impact des pertes de recettes du à la crise.

Enfin, selon l'interprétation convergente de nombreuses institutions nationales ou internationales, sur les 7,5 points de déficit public, 1,5 point serait du à la perte de recettes dues à la crise, 1 point du au plan de relance et 5 points correspondraient au déficit structurel.

II. Des divergences majeures sur l'appréciation des dépenses fiscales et de la norme d'évolution des dépenses

A. Une augmentation plus importante que prévue des dépenses fiscales qui marque l'abandon par le gouvernement de toute politique de sauvegarde des recettes fiscales

Selon la Cour des Comptes, les dépenses fiscales auraient augmenté, à périmètre constant et hors plan de relance, **de 4,7 Mds€ soit +6,2 % par rapport à 2008.**

L'exposé des motifs du projet de loi de finances prévoyait un objectif de dépenses fiscales de **69,1 Mds€ en 2009 soit une hausse de 4,8%.**

Selon le député rapporteur général, Gilles Carrez, 7,2 Mds€ de baisse d'impôts ne sont pas gagées en 2009, soit près de 0,4 % de PIB. Ce montant est comparable à 2008. (Crédit d'impôt développement durable 2,8 Mds€ contre 1,5 Mds€ de prévus³, TVA restauration pour 1,25 Mds€, cout supplémentaire de 2,1 Mds€ de la loi TEPA).

Ce serait ainsi 100 milliards d'euros de recette que l'Etat aurait laissé filer entre 2000 et 2009, sans aucune compensation pour le budget.

La Cour des comptes regrette que malgré une meilleure présentation des dépenses fiscales permettant une plus grande connaissance, **leur suivi pâtit néanmoins d'une définition encore trop imprécises et du caractère parfois discutable de leur ventilation par programme budgétaire. Elle demande donc à en revoir la liste.**

De même, elle rappelle **que la règle d'évolution fixée par la loi de programmation n'a pas été respectée.** Celle-ci prévoyait, à son article 11, qu' « au titre de chaque année de la période, (les dépenses fiscales étaient) compensées par des suppressions ou diminutions de mesures pour un montant équivalent ». **Il existe une divergence entre la Cour et le gouvernement quant à l'application cette règle de gage.**

Le gouvernement considère que cette règle est respectée si le coût net des mesures adoptées depuis le dépôt du projet de budget 2009 finit par s'annuler à terme grâce à la réduction progressive de certaines dépenses fiscales. Par conséquent avec cette interprétation, les mesures prises depuis la PLF 2009 peuvent se traduire par des pertes de recettes jusqu'à un horizon lointain. La Cour estime « *qu'une lecture stricte de la loi de programmation des finances publiques conduit à considérer que c'est au titre de chacune des années de la période que les mesures prises depuis cette date ne doivent pas entraîner de perte de recette* ».

Enfin, **redéfinir le périmètre des dépenses fiscales est important, puisque certaines mesures aujourd'hui contestables ne sont pas incluses dans leur champ** : bouclier fiscal, cession des titres d'entreprises (dite « niche Copé » mais que le gouvernement ne considère pas comme une dépense fiscale, mais comme une modalité de calcul de l'impôt) etc.

A l'inverse, **d'autres dépenses fiscales ont une importance sociale et économique importante** : exonération de taxe d'habitation pour les retraités modestes, prime pour l'emploi etc.

Par conséquent, il faudra, avant de réaliser un « coup de rabet général » sur les dépenses fiscales, déjà annoncé par le gouvernement, ne pas manquer d'évaluer chacune des niches au regard de leur efficacité économique et sociale. Suite à ce travail, faut-il, pour les dépenses fiscales, les plus utiles socialement et économiquement, leur appliquer une baisse arbitraire ? A l'inverse, faut-il maintenir des dépenses fiscales dont l'efficacité est loin d'être avérée ? Selon toute vraisemblance, la réponse est non ! Leur suppression s'impose si leur obsolescence est démontrée. Cette méthode, plus rigoureuse, serait à coup sûr plus juste qu'une baisse générale des dépenses fiscales.

Pour remédier à l'augmentation sans contrôle des dépenses fiscales, **le rapporteur général du Budget au Sénat, Philippe Marini propose d'instaurer une norme d'évolution contraignante**. L'application d'une telle règle semble difficile si l'on conserve un système de guichet pour les dépenses fiscales, puisqu'alors leur évolution a priori est impossible. On ne peut que constater les dépenses réalisées en fin d'année.

Dans cet esprit, le rapporteur général du Budget à l'Assemblée nationale **Gilles Carrez a annoncé, lors de son intervention en discussion général, qu'il « proposerait, dès la loi de finances pour 2011, de transformer la niche fiscale (crédit d'impôt développement durable) en, passant, à l'instar des allemands, d'un dispositif de guichet à un dispositif de subvention »**.

La transformation de certaines dépenses fiscales, notamment des plus controversées, d'un dispositif de guichet en un dispositif de sub-

vention, pourrait être en effet un moyen de mieux appréhender leur évolution.

B. Les nombreuses critiques autour de la définition du périmètre de la norme de progressions mettent en doute son application quasiment respectée, hors plan de relance, en 2009

Depuis la loi de programmation des finances publiques pour 2009-2012, l'évolution des dépenses de l'Etat, comprises dans le périmètre de la norme, **est limitée à l'inflation**. Cette norme ne s'applique qu'aux seules dépenses du budget général nettes des remboursements et dégrèvements, aux prélèvements sur recettes pour les collectivités territoriales et l'union européenne.

L'inflation prévisionnelle fixée par le gouvernement dans le projet de loi de finances pour 2009 était de 1,5%. L'inflation constatée sera bien inférieure puisqu'elle sera limitée à 0,1%.

Selon la Cour des comptes, les dépenses de l'Etat ont augmenté, plan de relance inclus, de +4,4% en volume et 4,3% en valeur (sans prise en compte de l'inflation). Si l'on exclut les dépenses du plan de relance, elles ont alors diminué de -0,1% en volume et -0,2% en valeur. **Le rapporteur général du Budget au Sénat, Philippe Marini, ne partage pas cet avis puisque selon ses estimations, l'évolution des dépenses est de 0,3% hors plan de relance et de 4,8%, plan de relance inclus**.

Par conséquent, l'Etat aurait plus ou moins selon les estimations, respecté, sans la mise en œuvre du Plan de relance, la norme qu'il s'était fixé dans la loi de programmation des finances publiques.

Néanmoins, ce satisfecit **est directement nuancé par la Cour des comptes, pour laquelle une part importante des dépenses de l'Etat est encore exclue de la norme**.

Selon elle, il faudrait que soit prise en compte, non seulement les dépenses budgétaires, mais

également le soldes des comptes spéciaux, les soldes des comptes de commerce et des comptes d'opération monétaires, certains remboursement et dégrèvement d'impôt et certaines affectation de ressources.

Sans cela, une partie des financements qui contribuent à la conduite de la politique publique, échappe à l'application de la norme. La contrainte budgétaire pesant sur les dépenses incluses dans le périmètre est par conséquent d'autant plus importante.

La Cour avance une explication aux difficultés rencontrées pour l'interprétation de la norme, qui souffre, selon elle, **d'une ambiguïté sur sa nature, puisqu'elle doit respecter deux préoccupations différentes.**

❶ Premièrement, elle correspond **au souci de budgétisation et de pilotage des dépenses**, dans un objectif de maîtrise des finances publiques.

❷ Deuxièmement, elle sert **pour rendre compte en fin d'exercice budgétaire des dépenses effectivement décaissées dans l'année.**

La Cour recommande donc que la norme soit **complétée par un outil spécifique élargi relatif à la mesure de l'évolution des dépenses a priori et a posteriori** (pour mesure la réalité des dépenses opérés).

Dès lors, l'appréciation des résultats de l'application de la norme serait différente et moins avantageuse pour le gouvernement.

Le gouvernement, dans sa réponse à la Cour des comptes, réfute cette hypothèse d'un deuxième outil, au motif qu' **« il semble présenter un certain nombre de risque avec un résultat difficilement lisible et complexe à analyser ».**

Enfin, le gouvernement regrette les positions de la Cour puisqu'il aurait souhaité que son rapport souligne mieux la maîtrise de la dépense qui, selon lui, a été exemplaire.

III. Informations diverses sur l'exécution du budget

La Cour constate, une nouvelle fois, **des sous budgétisations**, qui pour la plupart d'entre eux était **prévisible et connu**. Ils ont donné lieu des décrets d'avance pour 835 M€ en CP au moins et en PLFR de fin d'année pour environ 1,387 Mds€.

Elle relève également **des reports de charge** à la fin de l'année 2009, **pour 2,6 Mds€ en net repli par rapport à 2008** (5,9 Mds€), notamment en raison de l'apurement de la dette de l'Etat envers la sécurité sociale.

Enfin, elle constate **le doublement, par rapport à 2008, des dépenses intervenant pendant la période complémentaire.** Elles ont atteint fin 2009, 5,55 Mds€. **Elle met en garde contre cette pratique qui ne sera bientôt plus possible puisque la période complémentaire sera prochainement supprimée**, du fait de la généralisation du programme informatique Chorus. Elle conseille donc pour l'avenir, **d'adopter la dernière loi de finances rectificative plus tôt dans l'année pour permettre aux crédits ouverts à cette occasion, d'être consommés avant le 31 décembre.**

IV. Rapide examen de l'application de la LOLF avant un bilan complet par la Cour des comptes en 2011

La Cour procède également dans son rapport, à **un rapide bilan de l'application de la LOLF** (un vrai bilan sera réalisé à l'occasion de ses 10 ans l'année prochaine).

Elle constate donc que si elle a permis d'engager la modernisation du cadre de gestion du budget de l'Etat, l'architecture budgétaire reste perfectible.

La globalisation et la fongibilité des crédits, dispositions peu utilisées, n'ont pas donné leur pleine mesure. Elle estime également que le pilotage par objectif n'a que partiellement renouvelé le dialogue budgétaire.

Elle regrette également que nombre de responsables de programme budgétaire ne soient pas en situation d'exercer un véritable pilotage, puisqu'une part croissance est mise en œuvre selon une procédure qui échappe à tout contrôle (dépenses fiscales, dépenses via des opérateurs de l'Etat ou d'autres formes). **Leurs montants dépassent parfois celui des crédits des programmes auxquels ils se rattachent** (ex : ville et logement 11 Mds€ soit une fois et demi le total des crédits budgétaires 7,6 Mds€).

A ce titre, **l'exemple des opérateurs est éclairant**. Au nombre de 643, leur rôle va croissant. Ainsi, 21 programmes budgétaires ont une enveloppe de crédits budgétaires dont plus de la moitié est affectée à des opérateurs et même à plus de 90% pour 10 d'entre eux. Or les responsables des programmes n'ont que très peu d'influence sur la détermination des subventions accordées à ces opérateurs et une faible visibilité sur leur stratégie et gestion.

Pour tenter d'y remédier, le ministre du budget a présenté, le 3 décembre 2009, **de nouvelles règles de gouvernance pour les opérateurs qui comportent des engagements réciproques pour l'Etat** (contrat de performance) et pour les opérateurs (réaliser des gains de productivité, réduire de 10% de la dépense de fonctionnement en 3 ans etc.).

Dans sa réponse à la Cour, le gouvernement a tenu à rappeler que les règles de budgétisation pour les opérateurs présentées lors de la réunion de l'ensemble des opérateurs au mois de décembre, seront mise en œuvre dans le prochain budget triennal.

Malgré ces mesures, une clarification des relations de l'Etat avec ces opérateurs s'impose.

Autre exemple, **donné par la Cour de la perte de contrôle de l'administration mais également du Parlement sur l'exécution budgétaire** : l'utilisation accrue d'outils d'intervention extérieure au budget ; via certaines fondations, fonds, entreprises publique contrôlées par l'Etat qu'il contrôle, caisse des dépôts et consignations et coopération avec le privé PPP.

V. La certification, par la Cour des comptes, des comptes de l'Etat, assortie de 9 réserves, dont huit à caractère substantiel.

La certification des comptes se définit comme l'opinion écrite et motivée que formule un organisme indépendant sur la conformité des états financiers d'une entité, dans tous ses aspects significatifs, à un ensemble donné de règles comptables.

La Cour des comptes précise que sa mission de certification « n'a pas pour objet d'interpréter les états financiers qui composent le compte général de l'Etat. Elle est uniquement la constatation de leur conformité aux règles qui leur sont applicables, au premier rang desquelles les principes de régularité, de sincérité et de fidélité posés à l'article 27 de la LOLF ainsi que les normes comptables de l'Etat. »

Comme tous les ans depuis que la procédure de la certification version LOLF a été mise en place, la Cour des comptes certifie les comptes de l'Etat tout en émettant un certain nombre de réserves tendant à l'amélioration de la présentation et de la sincérité de ces comptes.

Sur l'exécution du budget 2009, la Cour des comptes a émis 9 réserves dont les huit premières revêtent un caractère substantiel

Réserve 1 : Les systèmes d'information financière et comptable de l'Etat

Le nombre important de schémas comptables utilisés en 2009, plus de 10 000, ajouté au plus de 35 millions d'écritures comptables, constitue une limitation générale aux vérifications de la cour et entraînent des incertitudes sur la qualité des écritures comptables.

Pour y remédier, la Cour émet des doutes sur le déploiement actuel des nouveaux systèmes, au premier desquels, figure CHORUS, et n'a pas acquis l'assurance qu'ils se traduiront par un réel progrès dans la tenue de la comptabilité générale et dans la mise en œuvre dans techniques d'audit.

Prévu initialement pour s'échelonner de 2008 à 2011, la généralisation de Chorus est reportée au 1er janvier 2012 en raison de l'insuffisant avancement des travaux de conception de son système comptable et la nécessité de mener des travaux complémentaires.

Réserve 2 : les dispositifs ministériels de contrôle interne et d'audit interne

Notant les progrès accomplis depuis les trois derniers exercices, la Cour note que les « responsables des ministères ne sont toujours pas en mesure de porter une appréciation étayée sur l'effectivité et l'efficacité de dispositifs de contrôle interne encore en cours de déploiement ».

Seuls trois ministères, la Défense, l'Economie et le Budget, disposeraient de services d'audit interne dont les travaux peuvent être utilisés par la Cour.

Réserve 3 : le recensement et la valorisation des opérateurs

La cour estime que les compte des 635 opérateurs (représentent un montant de 65,4 Mds€) de l'Etat présentent de « graves insuffisances qui font peser une incertitude significative sur leur valorisation dans les comptes de l'Etat ». De même, la procédure de certification des comptes des opérateurs demeure insuffisamment étendue et le nombre d'opérateurs aujourd'hui certifiés sans réserve reste faible.

Réserve 4 : Les charges et passifs d'intervention

La Cour conteste l'exhaustivité des charges et passifs recensés par l'Etat au titre de sa mission de régulateur économique et social. A titre d'exemple, alors que la majeure partie des dépenses sociales, comptées parmi les dépenses d'intervention, sont des dépenses de « guichet », la Cour conteste l'absence de provisionnement des engagements de l'Etat à l'égard des bénéficiaires de certains dispositifs sociaux (allocation adultes handicapés et aides au logement), dont l'incidence est, pourtant, de plusieurs dizaines de milliards d'euros.

Réserve 5 : Les actifs du ministère de la Défense

Malgré la trajectoire engagée sur 3 ans par le ministère de la Défense depuis 2007, il subsiste de nombreuses incertitudes quant à l'exhaustivité et la valorisation de ses actifs.

Réserve 6 : Les produits régaliens

La Cour constate d'importantes incertitudes et

limitations sur la comptabilisation des produits régaliens.

Réserve 7 : Le patrimoine immobilier de l'Etat

Le basculement en 2009 des outils de suivi du parc immobilier dans le progiciel Chorus, n'a pas permis de répondre aux préoccupations de la Cour s'agissant de l'auditabilité des outils de comptabilisation du patrimoine immobilier de l'Etat.

Réserve 8 : La caisse d'amortissement de la dette sociale

La Cour constate que la CADES aurait du être considérée comme une participation contrôlée de l'Etat, eu égard à ses pouvoirs de contrôle, ce qui aurait pour effet de diminuer la valeur total des participations de l'Etat de 80 Mds€ en balance d'ouverture et 11,7 Mds€ supplémentaires au 31 décembre 2009.

Réserve 9 : Les autres immobilisation et stocks des matières civiles (hors concessions, patrimoine immobilier et routes)

Ces immobilisations représentent 27 Mds€ en valeur brute au 31 décembre 2009. La cour constate, une nouvelle fois, des incertitudes quant au recensement et la valorisation des actifs des ministères civils.

¹ Données issues du rapport sur les comptes de la nation de l'année 2009 établit par l'INSEE et annexé au rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2011.

² Selon la Cour des comptes dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, seuls 67% des crédits budgétaires dédiés au plan de relance ont été consommés au lieu des 90% prévu initialement sur l'année 2009. Ses crédits sont donc reportés en 2010.

La Cour note que les travaux de la Commission européenne et de l'OCDE ont démontré que l'ampleur du plan de relance en France a été moins importante que dans les autres pays. Son impact est jugé limité, mais positif par la Cour.

³ Concernant cette dépense fiscale, le rapporteur général à l'Assemblée nationale Gilles Carrez a dit, lors de son intervention en discussion général, qu'il « proposerait, dès la loi de finances pour 2011, de transformer cette niche fiscale en, passant, à l'instar des allemands, d'un dispositif de guichet à un dispositif de subvention ».

Note de travail...

Débat d'orientation budgétaire pour 2011

Dans la droite ligne des éventuelles évolutions constitutionnelles à venir en matière de gouvernance des finances publiques annoncées, par le Président de la République, à l'occasion de la deuxième conférence des déficits publics le 20 mai dernier, le débat d'orientation budgétaire classique disparaît cette année, au profit d'une déclaration du gouvernement, le jeudi 8 juillet, suivie d'un débat puis d'un vote, comme l'autorise l'article 50-1 de la Constitution, modifié en 2008.

Côté collectivités territoriales, la faible amélioration de leur déficit public en 2009, ne doit pas occulter la dégradation continue de leur situation financière, accentuée, l'année prochaine, par l'imprévisible rendement des nouveaux impôts créés en substitution de la taxe professionnelle et la hausse des dépenses sociales.

Si l'on ajoute à ce marasme, les incertitudes entourant le maintien ou non de la clause générale de compétence et la limitation des cofinancements entre collectivités locales, il est fort probable que l'année 2011, soit à nouveau synonyme de chute de l'investissement local, alors que sa diminution a déjà commencé l'année dernière.

Les mesures annoncées par le gouvernement pour le projet de loi de finances pour 2011, ne permettent aucunement d'envisager une quelconque amélioration, puisqu'elles se contentent d'appliquer au niveau local, la politique d'austérité déclinée par le Président de la République le 20 mai dernier.

Ainsi, le gel en valeur des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales est confirmé, actant le rôle des budgets locaux comme de

simples variables d'ajustement du budget de l'Etat. La perte immédiate sera au minimum d'un milliard d'euros l'année prochaine.

Pour contrebalancer cette pénurie financière, le gouvernement propose de la répartir de manière plus juste en renforçant la péréquation. Toutefois après l'échec patent, reconnu par l'ensemble des rapports parus cette année, des dispositions prises en loi de finances pour 2010 à l'occasion de la suppression de la taxe professionnelle, seuls des actes concrets permettront de s'assurer de la sincérité des engagements de l'Etat. Or, pour l'instant, l'inertie demeure le maître mot, l'abandon de la première clause de rendez-vous au mois de juillet en est l'illustration parfaite.

Il ne faudra pas non plus compter sur un meilleur encadrement des normes réglementaires pour soulager les budgets locaux. L'exclusion du périmètre du moratoire annoncé, des règles d'application des textes communautaires ou des lois françaises, ne permet pas d'espérer des économies substantielles pour les collectivités territoriales.

Pour les départements dont tout le monde s'accorde sur la dégradation de leur situation financière et des risques quant au maintien des dépenses sociales, le gouvernement nie l'urgence du problème, et se contente de déclarations, en annonçant le dépôt d'un projet de loi sur le « 5ème risque » à l'automne et la mise en place de groupes de travail. Attendu depuis plus de 3 ans, ce projet de loi, même s'il est adopté, ne répondra que partiellement au dynamisme structurel des dépenses sociales, pour lesquelles la solidarité nationale devrait intervenir.

Annoncée depuis 2007, attendue dans la loi de finances rectificative pour 2009, le gouvernement reste imprécis quant au calendrier de mise en œuvre d'une révision des bases foncières. Amorcée le 1er juillet dernier par une réunion à Bercy autour du ministre du budget, elle devrait au mieux être intégrée au collectif 2010 de fin d'année. Cependant, la révision annoncée en premier lieu, des bases attachées aux locaux commerciaux, laissera une nouvelle fois de côté, les ménages, qui, déjà exclus de la réforme de la taxe professionnelle, continueront de subir une fiscalité locale injuste et obsolète.

Enfin, contrairement à sa volonté affichée de renforcer la péréquation, le gouvernement repousse, cette année encore, la réforme de la dotation de solidarité urbaine, et gèle son montant pour l'année 2011, signe que la politique de la ville doit, elle aussi, se soumettre à la rigueur.

En conclusion, aucune amélioration n'est à envisager pour les collectivités territoriales en 2011, qui se verront imposer, par le gouvernement, une politique d'austérité brutale, dans un climat de dialogue, toujours plus tendus et teinté de défiance.

* * *

*

Point rapide sur la situation financière des collectivités territoriales : un effet ciseau qui se confirme mettant en péril l'investissement local

Après une légère amélioration de leur déficit en 2009, passé de 0,4% à 0,3% (de 8,7 Mds€ à 5,6 Mds€ soit une baisse de 3,1 Mds€) grâce, en partie, à l'apport de trésorerie constitué par le remboursement anticipé du FCTVA (3,9 Mds€), le déficit des collectivités locales devraient repartir à la hausse en 2010 (0,4% ou 0,5% selon les estimations), du fait de l'arrêt de la mesure du plan de relance et des nouvelles contraintes budgétaires (diminution des concours financiers de l'Etat, diminution de 29% des droits de mutations, hausse des dépenses sociales etc.).

Malgré cette nouvelle augmentation, **la situation financière des collectivités territoriales restent «saine»**, comparée à celle de l'Etat, dont le déficit atteint 6,1 % du PIB sur un total de 7,5 % en 2009.

La part de la dette des collectivités territoriales a augmenté de 8,7 Mds€ en 2009 passant ainsi de 7,6% à 8,2% du PIB, mais reste néanmoins modique dans l'ensemble de la dette publique (78,1 % du PIB) puisqu'elle ne représente que 10,5% de l'ensemble. L'Etat et les organismes d'administrations centrales présentent, quant à eux, une dette de 1277,9 Mds€ représentant 67 % du PIB soit près de 86% de la dette totale.

L'effet de ciseau pesant sur les budgets locaux devrait à très court terme impacté les investissements locaux, mettant ainsi fin au dynamisme de ces dernières années.

Cette baisse a déjà été engagée dès 2009, avec -2,6%. La mesure du plan de relance, permettant le remboursement anticipé du FCTVA, a masqué en partie, en l'atténuant, cette dégradation de l'investissement local. **Les collectivités locales signataires s'étaient engagées sur un montant de dépense de 54,5 Mds€ en 2010, mais seulement 44 Mds€ auront été réalisés.** Si les collectivités ont atteint le seuil d'éligibilité au remboursement anticipé, **elles n'auront toutefois pas réussi à remplir leurs engagements contractuels.**

Comme l'a constaté la Cour des comptes, cette mesure n'a donc pas vraiment eu un effet de stimulation par rapport à 2008 (42 Mds€), mais a permis d'empêcher un relâchement de l'investissement.

Preuve en est de cette dégradation, les collectivités locales non signataires ont poursuivi leur déclin en matière d'investissement à hauteur de -18% en 2009 et -15% en 2008.

Cette mesure se poursuit en 2010, pour un nombre moindre de collectivités territoriales (volontaires et qui n'auraient pas souscrit en 2009) et par conséquent, pour un montant inférieur, estimé à 1 Md€.

Ajoutée à cette diminution, l'incertitude qui pèse sur les recettes des collectivités territo-

riales avec la première année de perception des nouveaux impôts créés en remplacement de la taxe professionnelle et la hausse de leurs dépenses, il est fort probable que l'investissement public local poursuive sa chute en 2011.

Face à cette insécurité financière croissante, les collectivités seront probablement tentées de réduire ou de reporter leurs investissements. Cette situation serait d'autant plus dommageable qu'elles participent au trois quart des investissements publics. Une baisse des investissements publics serait préjudiciable pour de nombreux emplois et secteurs.

Trois ans après les élections municipales, cette baisse contreviendrait au cycle d'investissement communal qui prévoit généralement une reprise des investissements en milieu puis fin de mandat.

Or pour l'heure, les seules mesures impactant les collectivités territoriales en 2011, présentées par le gouvernement dans le rapport préparatoire au débat d'orientation budgétaire, ne permettent pas d'envisager un retour à « meilleure fortune ». Bien au contraire, le gouvernement se contente de décliner sa politique d'austérité au niveau local en reprenant les mesures annoncées par le Président de la République lors de la deuxième conférence des déficits, le 20 mai dernier.

I. Gel des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales :

Les collectivités territoriales confirmées en variables d'ajustement du budget de l'Etat.

Par cette annonce, le Président de la République acte la proposition émise par le **Rapport Carrez-Thénault**¹, commandé à la suite de la première conférence sur les déficits publics et remis le 20 mai dernier.

Concrètement, cela signifie que les dotations ne bénéficieront pas en 2011, de l'inflation, estimée par le gouvernement à 1,5%.

Lors de son audition devant la commission des finances le 30 juin, le ministre du budget a estimé que cette mesure entraînerait un gain pour l'Etat mais a contrario une perte pour les collectivités locales de 1 Mds€ en 2011.

Cette estimation demande à être vérifiée lors de la présentation du projet de loi de finances pour 2011, à l'automne, lorsque seront précisément connues les dotations soumises à ce gel.

A priori, selon les déclarations du ministre du budget, l'enveloppe des dotations soumises au

gel, ne devrait pas contenir le FCTVA, qui poursuivrait ainsi son évolution propre.

Quant au sort de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle, la réponse est moins claire, puisque le ministre s'est contenté de déclarer qu'elle « serait préservée ». Il semble donc acquis qu'elle ne servirait pas de variables d'ajustement au sein de l'enveloppe.

Néanmoins, on ne sait pas encore précisément si elle sera ou non incluse dans l'enveloppe.

Si elle est incluse, elle exercera une contrainte sur les autres dotations, qui devront diminuer plus fortement. Rappelons que les dotations qui servent de variables d'ajustement sont souvent les dotations de compensations, dont celle issue de la précédente réforme de la taxe professionnelle (suppression de la part salaire).

Cette nouvelle restriction financière s'inscrit parfaitement dans la volonté du gouvernement depuis 2007, de réduire les dotations que l'Etat accorde aux collectivités locales.

Retour en arrière sur 4 ans de restriction budgétaire

Loi de finances pour 2008 : suppression du contrat de croissance et de solidarité (qui permettait une évolution de l'enveloppe des dotations basée sur l'inflation majorée de 33% de la croissance du PIB) remplacé par le contrat de stabilité (évolution uniquement basée sur l'inflation)

Loi de finances pour 2009 : suppression de l'indexation de la Dotation globale de fonctionnement (la DGF était indexée sur la croissance majorée de 50% du PIB). Elle évolue désormais comme l'inflation.²

Loi de programmation des finances publiques pour 2009-2012 : Elargissement de l'application de la norme d'évolution « zéro volume » à l'ensemble des concours de l'Etat aux collectivités, dont le Fonds de compensation de la TVA

La loi de programmation prévoit d'appliquer la norme d'évolution des dépenses dites « zéro volume » à l'ensemble des prélèvements sur recettes de l'Etat au profit des collectivités territoriales, ainsi que la Dotation générale de décentralisation de la formation professionnelle et les crédits relevant de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». Cet ensemble n'évoluera plus que selon l'inflation prévisionnelle.

Loi de finances pour 2010 : l'enveloppe des concours financiers de l'Etat, hors FCTVA, évolue de 0,6% soit la moitié de l'inflation prévisionnelle. L'enveloppe, FCTVA inclus, évolue de 1,2% soit au niveau de l'inflation.

Le gouvernement justifie cette diminution des ressources budgétaires des collectivités **par un double argument** :

- ❶ « **Maitriser les dépenses de l'Etat** »

La volonté du gouvernement de réduire les dotations est, de son point de vue, facilement compréhensible, puisque sur 267 milliards d'euros de recettes fiscales nettes, 86 Mds€ soit plus de 32% sont destinés aux collectivités territoriales.

La maitrise des dotations aux collectivités territoriales est donc un enjeu majeur pour le gouvernement, s'il veut parvenir à remplir ses objectifs de réductions des déficits et satisfaire à ses engagements européens.

De son côté, **l'Etat prévoit d'appliquer à ses dépenses une règle d'évolution « zéro valeur », mais pas sur l'ensemble des dépenses puisque celles destinées au remboursement de la dette et au paiement des pensions en sont exclues.**

Les concours de l'Etat aux collectivités territoriales, au même titre que les dépenses, sont donc soumis à cette règle « zéro valeur ».

La diminution des dotations octroyées aux collectivités territoriales participe donc à la réalisation des objectifs de l'Etat de réduction des déficits et constitue bel et bien, à ce titre, une variable d'ajustement du budget de l'Etat.

Or le gain ainsi réalisé par l'Etat, sert à financer son désendettement, creusé ces dernières années, par une politique irresponsable, tant en matière de recettes fiscales que de dépenses, du gouvernement.

Les collectivités locales font ainsi les frais de l'impécuniosité de l'Etat.

- ❷ « **Effet inflationniste du niveau de recettes sur les dépenses** »

Cet argument, de plus en plus souvent repris par la droite, naît de l'idée selon laquelle, les collectivités territoriales les plus favorisées utiliseraient leur argent de manière dispendieuse, à des dépenses jugées intitules.

Se cache derrière ce préjugé, **la volonté pour le gouvernement d'imposer aux collectivités locales, une norme d'évolution des dépenses,**

ce dont la Constitution les prive en reconnaissance leur libre administration. A ce titre, le rapport Carrez-Thénault avait rejeté cette hypothèse en reconnaissant que cette limite « ne constituerait pas un moyen adapté à la maitrise globale des collectivités locales ».

Or, il est tout aussi aisé de faire de cet argument une interprétation a contrario, en disant que ce ne sont pas les collectivités locales dites « riches » qui ont trop de moyens financiers, mais bien au contraire, les autres collectivités dites « pauvres » qui ne peuvent, faute de budget suffisant, offrir un service public de qualité à leurs habitants.

Le gouvernement **fait le pari risqué et illusoire** que la réduction drastique et unilatérale des dotations des collectivités locales lui permettra de ramener les comptes de l'Etat vers l'équilibre. **Or, les objectifs budgétaires imposés par Bruxelles concernent l'ensemble des comptes publics**, non seulement les comptes de l'Etat, mais également les comptes sociaux et les comptes des collectivités territoriales, Par conséquent, **l'asphyxie financière imposée par l'Etat aux territoires, ne fera qu'à terme, augmenter la dette des collectivités territoriales** et amoindrir d'autant les chances de la France de remplir ses objectifs européens.

Le retour à l'équilibre des comptes publics, ne pourra se faire sans **la mise en place d'une véritable politique partenariale entre les collectivités territoriales, l'Etat et les partenaires sociaux, à l'opposé de la politique autoritaire menée par le gouvernement.**

II. Le renforcement de la péréquation : après l'aveu d'échec de la réforme de la taxe professionnelle, seuls les actes compteront

Selon le document remis par le gouvernement, « la restriction budgétaire rend encore plus nécessaire la péréquation ». On ne peut que rejoindre ce constat fait par le gouvernement, qui malheureusement ne l'engage, pour l'heure, vers aucun acte concret.

Le gouvernement propose deux pistes de travail :

- ❶ « *Une péréquation redéfinie au niveau consolidé commun et intercommunalité* »

Pour mémoire, les sénateurs socialistes avaient évoqué une telle proposition dans les conclusions du groupe de travail « Finances locales et décentralisation » remis en juillet 2006 qui proposait de tenir compte du développement de l'intercommunalité dans la répartition de la DGF des communes et des groupements³.

Le projet de loi de réforme des collectivités territoriales, actuellement en cours de discussion parlementaire, s'engage déjà dans cette voie, à son article 34 quater, issu de l'adoption d'un amendement en première lecture en séance publique au Sénat. Il permet aux EPCI de percevoir en lieu et place de ses communes membres, les montants dont elles bénéficient au titre de la Dotation globale de fonctionnement, à charge pour lui, de leur reverser une dotation de reversement d'un montant global identique. Ce reversement se fait sur la base de critère tenant compte « prioritairement d'une part, de l'écart entre le revenu par habitant de la commune et le revenu moyen par habitant de l'EPCI et d'autre part de l'insuffisance de potentiel fiscal par habitant de la commune au regard du potentiel fiscal communal moyen par habitant sur le territoire de l'EPCI ».

Si cette mesure peut-être appréciée, elle n'est, pour l'heure, pas encore obligatoire et reste à titre expérimental, puisque son application est soumise à l'accord de l'EPCI et de chacune des communes membres.

Cette nouvelle mesure pourrait permettre une répartition plus péréquatrice des dotations au niveau intercommunal. Cette disposition deviendra de fait, encore plus intéressante lorsque la carte de l'intercommunalité sera achevée, normalement en 2014 comme le prévoit actuellement le projet de loi.

- ❷ « *tenir compte des incidences de la réforme de la taxe professionnelle* »

L'ensemble des rapports remis depuis l'adoption de la suppression de la taxe professionnelle dans la loi de finances pour 2010, a démontré, l'insuffisance, voire l'échec, des dispositifs de péréquation adoptés et la nécessité de fixer une règle de limitation des écarts de richesse, ce qu'avait justement proposé le groupe socialiste du Sénat dans une proposition de loi déposée en 2007. (Cf. note sur la clause de revoyure de la TP du 22 juin))

Dans le même temps, le Conseil des prélèvements obligatoires a rappelé dans son récent rapport sur la fiscalité locale, les écarts de richesses, toujours plus important entre les collectivités locales. En 2007, le potentiel fiscal par habitant varie, en France métropolitaine, du simple au double entre régions (au triple avec les régions d'outre mer), du simple au quadruple entre départements (quintuple avec les DOM) et de un à mille entre les communes.

Le récent rapport de la mission parlementaire⁴ réalisé à la demande du Premier ministre le 4 février 2010, a également confirmé ce constat⁵ et s'est efforcé de faire des propositions.

Au titre des mesures intéressantes, on peut retenir :

- « la redistribution des montants destinés à la péréquation en fonction du potentiel fiscal et de critères de charges.

- Redéfinir les critères de potentiel fiscal en prenant en compte les conséquences de la suppression de la taxe professionnelle

- Prévoir une fiscalité au niveau du bloc communal, sur l'ensemble de la fiscalité et non pas seulement sur les recettes issues de la fiscalité des entreprises.

- Organiser la péréquation sur le fondement d'un fonds national et d'un fonds régional.

- Redistribuer une partie des sommes prélevées en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charge. » Cette notion de « pouvoir d'achat » avait été proposée par les sénateurs socialistes.

- Fusion les deux fonds de péréquation (sur stock et sur flux » au sein d'un dispositif unique

La quasi-totalité de ces propositions a été avancée par les sénateurs socialistes, lors de la remise de leur proposition à la commission des finances du Sénat.

Suivant leur proposition, les inégalités seraient réduites de 20% en 2015 par rapport à 2010, contre seulement 2% avec les mécanismes prévus en loi de finances. Pour les départements, les inégalités diminueraient de 13% par rapport à 2010 (contre seulement 6% en appliquant la loi de finances)

A l'inverse, d'autres mesures avancées par les parlementaires en mission sont d'ores et déjà fortement critiquables :

- « Entreprendre une mission composée d'élus, pour déterminer quels sont les critères de bonne gestion des collectivités locales, destinés à être pris en compte pour la répartition des montants destinés à la péréquation. »

Cette idée reprend l'annonce du Président de la République à l'occasion de la deuxième conférence sur les déficits publics le 20 mai dernier.⁶ **Elle relève encore une fois de l'intention de « punir » les collectivités, qui dépenserait trop. Or c'est absurde en matière de péréquation puisque les collectivités concernées n'ont, a priori pas assez de budget pour financer leurs actions. Enfin la péréquation n'a pas vocation à « distribuer des bonnes notes » aux collectivités, mais à compenser les handicaps qu'elles rencontrent (population, superficie etc.).**

- « Sanctuariser en 2011 les attributions au titre des « communes concernées » des FDPTP dans le cadre du mécanisme de garantie » et geler les montants des prélèvements et des reversements au titre du FSRIF en 2011.

Par conséquent, les parlementaires proposent une simple reconduction en 2011, des dispositifs de péréquations gelés en 2010. Par consé-

quent, ni leur montant ni leur fonctionnement ne seront adaptés à la nouvelle fiscalité locale mise en place suite à la suppression de la TP. Cette mesure ne pourrait être acceptable qu'à l'unique et indispensable condition, qu'un nouveau dispositif de péréquation efficace et destiné aux communes sur l'ensemble du territoire, soit adopté dans la loi de finances pour 2011 et mis en œuvre dès le 1er janvier prochain.

- « Supprimer le mécanisme de péréquation dit « sur stock » : Ce dispositif mutualise 25% du produit de la CVAE des départements et des régions puis les répartit à leur profit en fonction des critères de charges. **Si le principe de la mutualisation est contestable au regard des principes de la décentralisation, l'idée d'une péréquation sur le stock des ressources ne doit pas être abandonnée, au risque de conserver les inégalités de richesses actuelles et maintenir les avantages acquis !**

Par ailleurs, le mécanisme proposé de péréquation « sur flux cumulé » (autrement dit sur la croissance cumulée de ressources) ne peut s'avérer suffisant.

A chaque remise de rapport, la ministre de l'économie reconnaît la nécessité de renforcer la péréquation et s'engage à insérer des dispositions dans le prochain projet de loi de finances. Toutefois faute de précision sur les mesures réellement prévues en la matière dans le projet de loi de finances, il est indispensable d'attendre le dépôt de ce texte devant les assemblées parlementaires pour évaluer les promesses du gouvernement.

Pour l'heure, l'abandon de la clause de revoyure, les difficultés rencontrées pour obtenir des simulations fiables et précises ainsi que les problèmes liés au recouvrement des nouveaux impôts, n'augurent rien de bon, et font craindre à une nouvelle inertie du gouvernement.

De plus, il devra faire face à d'inévitables tensions parlementaires, puisque si le renforcement de la péréquation est indispensable en période de disette budgétaire, il est d'autant plus difficile de faire accepter cette redistribution qu'elle entrainera des pertes de recettes pour certaines collectivités, aujourd'hui favorisées.

III. L'encadrement des normes réglementaires : une mesure au périmètre étroit susceptible de ne générer que de faibles économies

Critiquées pour les coûts financiers qu'elles imposent aux collectivités territoriales, il est souvent proposé, par de nombreux rapports, de freiner l'inflation réglementaire afin de soulager les budgets locaux.

Ainsi sur une durée de 15 mois (septembre 2008 mise en place de la CCEN – décembre 2009), les textes présentés devant la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) présidée par le sénateur Alain Lambert, ont représenté **un coût pour les collectivités avoisinant les 1,036 Mds € en année pleine, pour une économie estimée à seulement 365,2 M€** (par rapport au coût de la réglementation en vigueur).

Le gouvernement propose :

- ① *Un « moratoire appliqué immédiatement sur les normes réglementaires concernant les collectivités locales, à l'exception des normes d'origine internationale d'application obligatoire ou celle d'application de la loi »*

Si l'idée d'un moratoire paraît séduisante de prime abord, **son champ d'application défini par le gouvernement semble fortement limité, pour pouvoir être efficace financièrement. Il exclut du moratoire, les normes d'origine internationale, donc communautaire, d'application obligatoire et celle d'application des lois.** Cette mesure ne concernera donc que les normes réglementaires prises à l'initiative de chacun des ministères.

Or, au cours de l'année 2009, la CCEN a été saisie de 163 projets de textes réglementaires (110 décrets, 50 arrêtés et 3 ordonnances). Le rapport annuel de la commission constate que *« la majeure partie des coûts supportés par les collectivités territoriales a pour origine des mesures d'application des lois (33% soit 191 M€) ou des mesures relatives à la fonction publique territoriale (57% soit 330 m€) ».*

Les mesures réglementaires d'initiative gouvernementale ne représentent « que » 10% (58 M€) des coûts imposés par les normes.

A titre d'exemple la loi « handicap » du 11 février 2005 a fait l'objet de 8 textes réglementaires, dont un texte, le plus important, le décret relatif à l'accessibilité de lieux de travail, n'a même pas pu faire l'objet de chiffrage, pourtant estimé à des centaines de milliers d'euros. Les 7 autres textes représentent un coût de 37,25 M€.

La loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion dite loi « MOLLE » du 25 mars 2009, engendre un coût de 14,8 M€ suite à l'adoption de 7 textes réglementaires. Le coût des mesures de transpositions du droit communautaire est estimé en année pleine, à 52 M€.

D'autre part, les textes relatifs à la fonction publique territoriale, qu'ils concernent l'ensemble des trois fonctions publiques (ex : évolution du point d'indice) ou la seule fonction publique territoriale (ex : refonte du cadre d'emplois de fonctionnaires de la catégorie B), ont représenté le plus important coût financier pour les collectivités locales. Ces mesures ne relèvent pas directement de la loi mais du pouvoir réglementaire de l'exécutif.

Or, les collectivités territoriales, qui ont à en assumer la charge financière, sont rarement associées en amont à la concertation et la négociation de ces textes réglementaires. Outre les avis, simples sur les textes soumis par le gouvernement, que peut rendre le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale au sein duquel elles sont représentées, elles n'ont qu'à prendre acte de ces décisions et ouvrir leurs portefeuilles.

Il en est de même pour les membres de la CCEN.

L'exemple retracé ci-dessous par le bilan annuel de la CCEN est éclairant sur cette absence de concertation :

« En effet, le 29 juin 2009, au-delà des réunions mensuelles programmées, la CCEN a été convoquée en urgence (l'avis doit dans ce cas être rendu sous 72h) par le Premier ministre en vue de se prononcer sur le projet de décret portant majoration à compter du 1er juillet 2009 du point d'indice dans la fonction publique, porté par le ministère en charge du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat. **Cette séance ad hoc s'est déroulée par conférence téléphonique.** Les décrets de cette nature font l'objet, d'une part, de larges négociations entre le Gouvernement et les différents partenaires sociaux et, d'autre part, de consultations préalables, notamment, s'agissant de la fonction publique territoriale, dans le cadre du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT). **Cette circonstance a conduit certains élus membres de la CCEN à regretter que leur consultation n'intervienne qu'à l'issue de cette phase de négociations et que leur avis sur l'évaluation financière de la mesure projetée soit dès lors sans portée.** En effet, les élus s'estiment liés par l'avis du CSFPT et ne peuvent faire autrement que « prendre acte ».

Par conséquent, en l'état actuel, la proposition du gouvernement n'aura qu'un très faible impact financier sur les collectivités, dans tous les cas insuffisant pour répondre à la crise qu'elles traversent.

Une concertation plus importante et en amont avec les collectivités territoriales doit être mise en place avant l'adoption de toute nouvelle norme réglementaire.

Faut-il dans ce cas, imposer un avis conforme des collectivités territoriales avant l'adoption d'une norme réglementaire les impactant ? Faut-il, comme le propose le rapport de Pierre Jamet, que les représentants des services des collectivités concernées puissent être entendus à la CCEN, à côté des services de l'administration centrale. « Ainsi, une lecture intelligente des normes pourrait être faite et un délai d'application raisonnable prévu, afin d'éviter les gaspillages et les incompréhensions liées à la suppression brutale de certaines normes. »

Aujourd'hui, si les associations des collectivités sont quelques fois entendues par la CCEN, leur consultation n'est ni automatique ni obligatoire....et leur avis encore moins conforme !

Le gouvernement entend également proposer que :

- ② « *Le rôle de la CCEN (soit) renforcé et étendu aux projets de loi qui touchent les collectivités locales* »

Cette disposition, intéressante, aurait été très utile, par exemple, lors de la discussion du projet de loi Grenelle 1 et 2 par exemple, dont les mesures d'application coûteront cher aux collectivités locales (mise aux normes des bâtiments etc.). **Toutefois la proposition du gouvernement ne prévoit qu'un avis simple de la CCEN et aucune consultation ou association directe des collectivités territoriales.**

- ③ « *Le stock des normes existantes sera réexaminé. Ainsi une expertise du coût des normes existantes pourra être engagée par la CCEN dans le cadre d'une révision générale des normes* ».

Cette proposition, en apparence intéressante, présente **néanmoins un double inconvénient** :

- au regard du volume important du stock de normes réglementaires, ce travail risque de ne pas pouvoir être accompli à court terme, par conséquent, on ne peut en attendre une économie rapide.
- enfin, si le périmètre de cet examen du stock ne concerne, comme le moratoire, ni les normes d'origine internationale ou d'application de la loi, l'impact en terme d'économie budgétaire pour les collectivités, risque d'être particulièrement faible.

Pour conclure, les mesures de limitations des normes, si elles sont souhaitables, ne permettront probablement pas d'économies budgétaires conséquentes pour répondre à la crise.

IV. Un projet de loi sur le « 5ème risque » ? : une réponse insuffisante au dynamisme de l'ensemble des dépenses sociales des départements

Face à la hausse continue des dépenses sociales, accentuées par la crise, l'effet de ciseau subit par les départements n'a fait que s'aggraver.

Selon l'ODAS, la charge nette d'action sociale des départements (c'est-à-dire après déduction des apports de l'Etat et de la CNSA) s'est élevé à 21,5 Mds€ soit une hausse de 6,8% en un an.

Les chiffres de l'augmentation des charges nettes des dépenses sociales le prouvent :

RSA : +27% (+310 M€), PCH : +9% (+380 M€), APA : +5% (220 M€), ASE (qui est la charge la plus importante pour les départements !) : +4% (+230 M€).

Les allocations représentent 41,5% de la dépense totale nette d'action sociale. Face à cette hausse des dépenses, la prise en charge de la PCH et de l'APA n'ont fait que chuter avec respectivement 45% (après une couverture de 60% en 2009) et moins de 30%. Cette hausse des dépenses impact directement la capacité de désendettement des départements qui s'est fortement dégradé, en passant, selon les documents préparatoires, de 2,5 ans en 2007 à 5,2 ans en 2009.

Rappel

(extrait note de travail relative à la proposition de résolution relative à la mise en œuvre de la CET)

La dégradation de leurs ressources a poussé les départements à se mobiliser pour demander de nouvelles mesures aux gouvernements, notamment une augmentation de sa participation financière. De nombreux rapports ont été rendus publics (cf. note de travail sur la situation des départements du 3 mai 2010), dont le rapport Jamet commandé par le Premier ministre, qui proposait, **entre autres une intervention financière « réactive et ponctuelle », de l'Etat**, estimé à quelques centaines de millions d'euros. Cette estimation était jugée insuffisante par les départements, qui considèrent que le problème du financement des dépenses sociales est structurel et doit être entièrement refondée. Suite à ces publications, les départements ont pu **rencontrer le Premier ministre, le 1er juin, réunion au cours de laquelle le gouvernement a annoncé 4 décisions :**

❶ L'annonce de la discussion avant la fin de l'année, d'un projet de loi sur le cinquième risque (la dépendance), pour être opérationnelle en 2011. Si cette annonce doit être appréciée puisque cela fait trois ans que le gouvernement n'a cessé de repousser l'examen de ce texte (d'ailleurs, cela va faire trois ans également que le Sénat a mis en place le 5 décembre 2007, une mission d'information sur la prise en charge de la dépendance ou la création d'un cinquième risque), on peut légitimement douter de son application au 1er janvier 2011. Pour se faire, cela nécessiterait l'adoption de la loi et de ses décrets d'application avant le

31 décembre 2010. Or au regard, de l'agenda parlementaire déjà chargé (LOPSSI, retraite etc.) et de l'ordre du jour contraint (PLF et PLFSS), il sera difficile, pour le gouvernement et les parlementaires, de tenir ces délais, sur un sujet aussi important !

❷ **La mise en place à partir du mois de septembre prochain d'une mission d'appui, sous la houlette du secrétaire d'Etat Alain Marleix**, qui permettra d'accompagner les départements et **si nécessaire de passer un contrat de stabilisation contenant, dans un premier temps, des mesures d'avances financières remboursables**. Derrière cette démarche contractuelle, on peut craindre une nouvelle mise sous tutelle de l'Etat, des départements, et un encadrement de la libre administration des départements. Or, la hausse des dépenses sociales ne relève pas, pour la très grande majorité, d'une bonne ou mauvaise gestion des départements puisqu'elles sont dues principalement à l'évolution démographique et au marché de l'emploi. Ce contrat induit une responsabilité des départements, or tel n'est pas le cas. **De même, mettre en place des avances remboursables sous-entend un « retour à meilleure fortune » des départements. Or, une nouvelle fois, cette hausse des dépenses sociales, est structurelle et on ne peut imaginer leur baisse significative prochainement.** Les départements seraient donc obligés, pour rembourser, de diminuer fortement leurs autres dépenses et donc de supprimer nombre de leurs actions.

❸ **Mise en place d'un moratoire sur les normes réglementaires qui leur sont imposées.**

❹ **Enfin, la mise en place de groupes de travail avec Bercy, sur les propositions du rapport Jamet.**

Réunie en bureau extraordinaire le 15 juin, l'Association des départements de France s'est montrée très « réservée sur l'impact réel et rapide des mesures annoncées par le Premier ministre et sur leur capacité à réduire durablement l'asphyxie financière à laquelle doivent faire face l'ensemble des départements ». Ces mesures, dont l'application reste hypothétique et imprécise dans le temps, ne sont donc pas à la hauteur de la crise traversée par les départements, qui, dans une telle situation, pourraient se retrouver en cessation de paiement, ou au minimum dans l'incapacité d'assurer les dépenses sociales à court terme.

L'ADF demande **que soit mise en œuvre la solidarité nationale**, légitime lorsqu'il s'agit de dépenses sociales (c'est bien le cas pour la sécurité sociale) **et que l'Etat finance l'intégralité de leurs montants.**

Comme en témoignent leurs récents mouvements de protestation, certains départements ne peuvent plus attendre et pourraient rapidement se trouver en très grandes difficultés. Ainsi face à « l'inertie du gouvernement », les départements de gauche ont demandé le 23 juin d'être reçus en audience par le Président de la République afin d'envisager des solutions concertées.

Le gouvernement renvoie donc la question, partielle, du financement des dépenses sociales, puisque seul le « 5ème risque » serait traité, à la discussion d'un projet de loi à l'automne. Si l'on ajoute à un ordre du jour parlementaire contraint (loi de finance, PLFSS), la discussion du projet de loi sur les retraites, très contesté, l'examen de projet de loi reste incertain.

En outre, les mesures attendues ou prévisibles ne semblent pas répondre à un impératif de justice sociale, comme le prouve, les propositions de la députée Valérie Rosso -Debord (UMP) réalisée dans le cadre d'une mission d'information pour la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, qui suggère d'augmenter les impositions pesant sur les retraités (hausse du taux de CSG, extension de la CSA) et d'instaurer un recours sur succession pour les personnes dont le patrimoine est supérieur à 100 000€.

Ces propositions si elles ne sont pas satisfaisantes, ont le mérite de s'intéresser au volet « recette » du problème de financement tandis que **le gouvernement n'aborde trop souvent le sujet uniquement sous l'angle des « dépenses », au risque de mettre en péril les aides sociales accordées.**

La Cour des comptes reconnaît également ce constat dans son dernier rapport, remis le 23 juin, sur la « Situation et les perspectives des finances publiques », puisqu'elle affirme impossible que l'augmentation de la fiscalité directe des départements ouvre la hausse des dépenses. Selon elle, il revient à « l'Etat de revoir les conditions de financement de ces prestations, qu'il a transféré aux départements sans leur donner les moyens d'en maîtriser l'évolution, ou de modifier les dispositifs sociaux eux-mêmes. »

Face à l'inertie du gouvernement, les départements poursuivent leurs mesures de contestation. Après la Seine-Saint-Denis, les Côtes d'Armor ont voté un budget en déséquilibre. D'autres départements engagent des procédures pour non compensations des dépenses sociales contre l'Etat, comme c'est le cas pour la Seine Maritime, par exemple. Ils contestent la

sous dotation à hauteur de 10 M€ en 2010 du fonds de protection de l'enfance mis en place par l'Etat, le 17 mai 2010, suite à sa condamnation par le Conseil d'Etat, alors que les dépenses sont estimés à 150 M€ sur trois ans.

Les départements en appellent dorénavant au Président de la République à qui ils demandent audience. Si la question de la dépendance était tranchée à l'automne, le financement structurel des autres dépenses sociales resterait également à assurer (notamment l'ASE dont on parle peu mais qui augmente le plus). **Le recours à la solidarité nationale via un financement de l'Etat doit être sérieusement envisagé.**

A noter que lors de son conseil d'administration du 29 juin 2010, la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie a adopté une nouvelle répartition à l'échelon national des ressources financières dédiées à la dépendance et au handicap. Prenant acte de cette nouvelle répartition, l'Association des départements de France a regretté une simple mesure cosmétique puisque les crédits accordés sont de toute façon en constante diminution ces dernières années (1,6 Mds€ en 2008, 1,5 Mds€ en 2009). La péréquation répartira la pénurie financière. Enfin, ils demandent toujours que les crédits non consommés (430 M€ en 2009) ainsi que les excédents capitalisés depuis la création de la CNSA, soit plus d'un milliards d'euros, soient utilisés prioritairement pour « *financer un fonds d'urgence de l'aide à domicile, compenser la convergence à la baisse des tarifs pratiqués dans les établissements et maintenir les crédits APA aux départements* ».

V. La mise en place de 3 groupes de travail entre l'ADF et les ministres concernés (Intérieur, santé et Budget) : des discussions amorcées dans un contexte relationnel tendu entre l'Etat et les collectivités territoriales

Les trois groupes de travail porteront sur les thèmes suivants :

- La gouvernance et la mise en place de référentiels communs à tous les départements et à l'Etat
- La diffusion des bonnes pratiques pour une maîtrise des dépenses locales
- La mutualisation des fonctions support.

Déplorant d'être considérés comme « des opérateurs » de l'Etat, l'Association des départements de France a demandé, dans le respect des responsabilités décentralisées et pour une grande cohérence au niveau des dépenses sociales, que les deux premiers groupes soient regroupés dans un groupe unique, **présidé par un élu local et non par l'administration comme le prévoyait le gouvernement. Cette demande symbolique prouve l'état de crispation dans lequel se sont enlisées les relations entre le gouvernement et les élus locaux.**

Une refonte complète, du dialogue entre ces deux parties, dans un climat de confiance et de respect mutuel, est primordiale pour que puisse vivre sereinement une république décentralisée.

Concernant le troisième groupe, sur la mutualisation des fonctions support, il est important de rappeler que la mutualisation n'est pas un problème nouveau et que comme l'a démontré un récent rapport de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales, sa raison d'être principale ne doit pas être la recherche d'économie mais bien l'efficacité de l'action publique locale. (cf. note relative au débat sur l'optimisation des moyens des collectivités territoriales).

Dans l'esprit du gouvernement⁷, il pourrait au contraire, s'agir de pallier à l'abandon, par l'Etat de nombreuses de ses missions déconcentrées d'aide aux collectivités territoriales, tel le que l'ingénierie publique mise à mal par la RGPP.

En effet, sous couvert de concurrence, l'Etat abandonne cette mission au privé, qui, de toute évidence, se désintéressera des petites communes car les marchés ne sont pas intéressants. Il reviendra alors aux départements ou intercommunalités de constituer des agences techniques pour venir en soutien aux petites communes.

Ces nouveaux groupes de travail ne font que s'ajouter aux déjà nombreux ateliers, missions, groupes de travail, et rapports remis sur ce sujet. Leur contenu, mais plus encore leurs conséquences pour l'amélioration de la situation des finances locales restent encore à prouver.

VI. Les oubliées du projet de loi de finances pour 2011

- **① La révision des bases locatives : la promesse gouvernementale sera-t-elle tenue, dans un esprit de justice pour l'ensemble des contribuables locaux ?**

Promise par le gouvernement pour la fin de l'année 2009, **la révision des bases foncières avait été sacrifiée face à l'urgence, proclamée par le gouvernement, qu'il y avait à supprimer la taxe professionnelle. La justice pour les contribuables locaux est sommée d'attendre !** Le gouvernement réitère son engagement cette année, **sans donner pour l'heure plus de précision.** Ne figurant pas dans les documents préparatoires au budget 2011, cette réforme, si elle a lieu, pourrait intervenir dans le collectif 2010 de fin d'année.

Le gouvernement a annoncé avoir tenu, à ce sujet, une première réunion de travail le 1er juillet dernier, et confirme que dans un premier temps, seuls les locaux commerciaux seraient concernés.

Si tel était le cas, seules les entreprises, seraient, après la suppression de la taxe professionnelle, les bénéficiaires des réformes de la fiscalité locale, au détriment des ménages qui subiraient une fiscalité locale, toujours plus forte, plus obsolètes et plus injuste.

Pour cette réforme, de nombreux points restent à trancher dont le principal, le choix entre la valeur vénale ou la valeur locative.

Rappel des différentes propositions

- **Rapport Comité Balladur « Comité pour la réforme des collectivités territoriales » 5 mars 2009 :**

o « Il est proposé que la révision de ces bases (...) s'effectue en fonction de valeurs locatives administrées qui tiennent compte du marché immobilier, que la loi encadre les transferts de charges en résultant pour les contribuables, mette en place un mécanisme d'étalement de ces transferts de charges sur plusieurs années et établisse une procédure automatique de réévaluation tous les six ans »

- **Rapport du Groupe de travail du groupe socialiste du Sénat animé par François Marc (Juillet 2006) :**

o « l'option préconisée viserait à procéder à **une réactualisation décentralisée et permanente des bases de la taxe d'habitation**. Du côté des deux taxes foncières (foncier bâti et non bâti), **une substitution de la valeur vénale à la valeur locative pourrait à terme être étudiée**, notamment au regard des transferts de charges ».

- **Rapport de Philippe Valletoux⁸ :**

o Prendre en compte la « **valeur locative déclarative et contrôlée** », assortie d'une instance d'arbitrage au niveau intercommunal

- **Rapport sur la fiscalité locale du Conseil des prélèvements obligatoires, mai 2010 :**

o Révision périodique, tous les 5 ans environ, à partir des valeurs vénales de marché. Une proposition visant à permettre aux maires d'actualiser leurs bases communales serait (...) envisageable.

Pour arbitrer entre ces propositions et mener à bien une réforme juste, celle-ci devra pouvoir être étayé par des simulations précises transmises par le gouvernement et appréhender les transferts de ressources et de charges tant entre les contribuables qu'entre les collectivités locales.

- **② Le report à nouveau, de la réforme de la Dotation de solidarité urbaine et de la révision des zones prioritaires de la politique de la ville**

La réforme de la Dotation de solidarité urbaine sera une nouvelle fois repoussée. Amorcée pour la première fois en décembre 2008, elle avait du être reportée suite à la fronde des élus des territoires concernés.

Parallèlement à cette réforme, devait également s'engager celle du zonage de la politique de la ville, par ailleurs prévue par la loi de finances pour 2008. Elle aussi sera repoussée.

Par conséquent, et dans un contexte de réduction des dotations budgétaires, la dotation de solidarité urbaine sera maintenue en 2011, à son niveau de 2010 (1,2 milliards d'euros). La péréquation fait donc elle aussi les frais du report gouvernemental.

Le calendrier de ces réformes a fait l'objet d'un désaccord entre la secrétaire d'Etat et le Premier ministre. En effet, le 30 avril, la secrétaire d'Etat chargée de la politique de la ville, Fadela Amara a proposé, dans une lettre au 1er ministre, un dépôt de projet de loi sur la géographie prioritaire avant le 1er octobre ou l'engagement début 2011 de la négociation des nouveaux CUCS.

Pour sa part, François Fillon a annoncé le 25 mai un nouveau report des réformes en cours de la politique de la ville afin de « finaliser une réforme cohérente et globale qui concerne à la fois le zonage de la politique de la ville (dont la révision était prévue en 2009), les modalités de contractualisation mais aussi la péréquation et la dotation de solidarité urbaine en vue d'un projet de loi qui sera préparé en 2011 ».

Inquiet de l'avenir des contrats urbains face à ce nouveau report, les élus locaux concernés via l'Association des maires de grandes villes de France, l'association des communautés urbaines de France et l'association des maires ville et banlieue de France, ont publié le 20 mai dernier un « Manifeste pour une réforme de la politique de la ville ». Adressé au 1er ministre, il est resté sans réponse.

¹ Suite à la 1ère conférence sur les déficits publics, organisée le 28 janvier dernier, le Président de la République a annoncé la création d'un groupe de travail sur la maîtrise des dépenses locales. Installé par le ministre du budget le 9 mars dernier, son rapport a été confié à Gilles Carrez, rapporteur général du budget à l'Assemblée nationale. Il a pour mission de réaliser un diagnostic partagé sur les facteurs qui expliquent le dynamisme des dépenses des collectivités, proposer des mesures susceptibles de contenir la progression des dépenses locales et notamment étudier l'opportunité de la mise en place d'objectif de dépense locale dans le respect du principe de libre administration et d'autonomie financière des collectivités locales.

² Initialement prévue à 2%, le gouvernement avait au début de la discussion budgétaire modifié sa prévision 1,5% mais avait néanmoins conservé l'évolution de l'enveloppe des dotations et de la DGF à 2%.

³ Extrait des conclusions du groupe de travail : « Le poids financier de l'intercommunalité au sein de la DGF a été démultiplié en l'espace d'une décennie. En 1993, la DGF des groupements représentait 500 millions d'euros, en 2006 elle s'élève à 6 milliards d'euros, soit plus de 27% de la DGF des communes et groupements.

Dans ce contexte, l'absence, en l'état actuel des règles de répartition de la DGF, d'un lien entre la DGF allouée aux communes

et la DGF attribuée aux groupements de ces mêmes communes présente le défaut de ne pas tenir compte des transferts de charges opérés depuis les communes vers les groupements. La nécessité de rationaliser les modes de répartition de la DGF afin de concilier le développement de la péréquation et la poursuite souhaitable du mouvement de regroupement intercommunal, plaide pour un aménagement des règles de répartition de la DGF. Cet aménagement devrait intervenir dans des conditions permettant tout à la fois de préserver les budgets communaux, d'assurer un fonctionnement autonome de la DGF, et de financer conjointement l'intercommunalité et la péréquation. »

⁴ Les parlementaires chargés de cette mission sont : Marc Laffineur, Olivier Carré, Michel Diefenbacher, François-Noël Buffet, Alain Chatillon et Charles Guéné

⁵ Le rapport confirme que la péréquation a été l'oubliée de cette réforme puisqu'elle ne corrige que « très partiellement les inégalités de ressources entre les collectivités.

⁶ « La péréquation sur les dotations de l'Etat sera renforcée. En outre, ces dotations seront modulées selon des critères de bonne gestion pour encourager les collectivités locales à réduire leurs dépenses dans les mêmes proportions que l'Etat. Le Gouvernement étudiera, en lien avec le Parlement et les associations d'élus, les modalités que pourrait revêtir cette modulation ; »

⁷ Le secrétaire d'Etat chargé des collectivités territoriales, Alain Marleix a annoncé la tenue d'une conférence nationale sur la mutualisation dans les intercommunalités

⁸ Fiscalité et finances publiques locales : à la recherche d'une nouvelle donne, Conseil économique et social, 2006

Note de travail...

ACTION DE GROUPE

[Rejet par le Sénat de la PPL sur le recours collectif de N.BRICQ, R. YUNG, JP. BEL et plusieurs membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés]

COMME ATTENDU, LE SENAT A PREFERÉ PRATIQUER LA POLITIQUE DE L'AUTRUCHE

Le 24 juin 2010, le Sénat a examiné la proposition de loi n° 277 (rapport L. Béteille n° 532) relatif au recours collectif de Nicole Bricq, Richard Yung, Jean-Pierre Bel et plusieurs sénateurs du groupe socialiste, apparentés et rattachés visant à instaurer des "class actions" à la française ou action de groupe qui permettraient à des associations de consommateurs de porter plainte contre une entreprise. (cf. document de travail du 8 juin 2010). Ces victimes ne peuvent actuellement recourir à un dispositif efficace pour faire valoir leur droit à réparation.

Comme attendu, le Sénat a préféré pratiquer la politique de l'autruche et a rejeté le texte, sans chercher à l'améliorer. La commission des Lois du Sénat n'a pas joué son rôle, le rapporteur refusant d'entrer dans la discussion en soumettant des contrepropositions par voie d'amendement alors même qu'il reconnu la convergence qui se dégage désormais sur la question de l'action de groupe.

Cette attitude est d'autant moins compréhensible que parallèlement à l'examen de ce texte, la commission des Lois a examiné le 26 mai 2010 le rapport d'information n° 499 de Laurent Béteille et Richard Yung intitulé « L'action de groupe à la française : parachever la protection des consommateurs » et que ce rapport va dans le même sens que la proposition de loi.

Ce débat, en France, est lancé depuis plus de vingt ans. En 2005, Jacques Chirac, alors Président de la République, avait annoncé cette réforme lors de la présentation de ses vœux.

De nombreux pays de l'Union européenne ont développé ce droit de recours collectif. La Commission européenne travaille sur cette question. Malgré tout... il faudra attendre encore.

NICOLE BRICQ ET RICHARD YUNG ONT RAPPELÉ LE SOUHAIT CONSTANT DES SÉNATEURS SOCIALISTES D'AVANCER SUR CE SUJET

Présentant la proposition de loi, Nicole Bricq (cf. son intervention dans le bulletin n° 151) a rappelé le souhait constant des sénateurs socialistes d'avancer sur ce sujet, reconnaissant que le texte en discussion était amendable.

Dans la discussion générale, Richard Yung (cf. son intervention dans le bulletin n° 151) a plaidé dans le même sens, contestant le sentiment donné par le rapporteur et le secrétaire d'Etat, Hervé Novelli, d'un désaccord insurmontable sur ce dossier.

Il en va ainsi de la question de la procédure de recours collectif, menée en représentation par une association agréée. Sur ce point, le groupe socialiste était prêt à en discuter.

Le champ d'application du recours collectif a fait l'objet de critiques. Le groupe socialiste a considéré que les propositions formulées dans le rapport d'information étaient acceptables (ouverture de l'action de groupe au droit de la consommation, au droit de la concurrence, au droit financier et au droit boursier). Elles n'ont pas été reprises dans le cadre de cette proposition de loi. Le groupe socialiste le regrette.

La proposition de loi déclinait une procédure déclinée en deux temps : vérification préalable par le juge de la réalité du préjudice de masse,

puis évaluation de ce dernier. Le groupe socialiste constate que le rapport d'information propose également une procédure en deux temps. Si la rédaction diffère en étant plus détaillée, l'esprit est le même. Ces convergences de vue auraient pu aboutir à un vote constructif en séance publique.

La proposition de loi autorise les associations agréées à recourir au démarchage. Elle prévoit également la mise en œuvre du mécanisme selon lequel l'action en réparation n'est ouverte qu'aux victimes ayant expressément manifesté le souhait d'être parties à l'instance (procédure dite de l'opt in).

Au final, la position du groupe socialiste se révèle être une position raisonnable, résumée par Nicole Bricq en ces termes : « nous préférons un pas, même modeste, vers un nouveau droit plutôt que le statu quo. » Richard Yung a ajouté : « nous ne sommes pas très loin d'un accord et l'élaboration d'un texte commun devrait être possible ».

EN FRANCE, LE PATRONAT SE MONTRE ENCORE ET TOUJOURS RETICENT À L'INTRODUCTION D'UN TEL RECOURS

Le Gouvernement et la majorité sénatoriale ont choisi le statu quo. Ils posent des préalables : développement de la médiation, réorganisation du mouvement consumériste, avancée des projets européens et sortie de la crise...

Mais ce report à une date indéterminée ne s'explique-t-il pas essentiellement par le fait que le MEDEF, l'AFEP, la CGPME ont fait état de leur hostilité de principe à l'action de groupe ?

Les représentants des entreprises craignent de voir l'action de groupe se transformer en un handicap pour les entreprises françaises par rapport à leurs concurrentes avec une substantielle du montant des primes d'assurance de responsabilité civile des entreprises qui s'imputerait au final sur les coûts facturés aux consommateurs.

Or, les craintes des représentants des entreprises, fondées sur l'observation des dérives du système américain, doivent pouvoir être apaisées si l'on met en place, comme le fait la proposition de loi, une procédure d'action de groupe « à la française », respectueuse des principes de notre droit et conçue précisément pour empêcher de telles dérives.

Avant de se prononcer pour le rejet de la proposition de loi, le rapporteur a néanmoins pris l'engagement de présenter un texte sur la base des conclusions communes de la mission d'information, conjointement avec Richard Yung afin de rouvrir la discussion.

S'exprimant au nom de la majorité du groupe RDSE, Denis Detcheverry a estimé que le texte proposé ouvrait « une brèche innovante, respectueuse de la tradition juridique française comme de la compétitivité des entreprises françaises et qu'il est susceptible de répondre à l'exigence de renforcement de la protection des consommateurs »

Odette Terrade, au nom du groupe SRC-SPG, a rejeté les orientations de la commission des lois : « nous aurions mille fois préféré discuter, quitte à l'amender, la présente proposition de loi ». Elle a brocardé la position du Gouvernement et lui a demandé de passer aux actes.

Sans surprise, intervenant pour le groupe centriste, Pierre Fauchon a vanté l'intérêt de la proposition mais s'est rangé sur la position de rejet du rapporteur et du Gouvernement dans l'attente du dépôt d'une nouvelle proposition de loi déposée sur la base des travaux du groupe de travail Béteille/Yung, « intégrant éventuellement les éléments utilisables de la proposition de loi socialiste ».

Les dix articles de la proposition de loi ayant été rejetés, il n'y avait plus lieu que le Sénat se prononce sur l'ensemble.

Intervention...

Engagement national pour l'environnement

Adoption des conclusions modifiées du rapport d'une commission mixte paritaire

par Paul RAOULT, sénateur du Nord

[séance du lundi 28 juin 2010]

Monsieur le président, mesdames les secrétaires d'État, mes chers collègues, nous arrivons donc au terme d'un processus de près de trois ans, pour adopter définitivement la dernière version du Grenelle II, issue des travaux de la commission mixte paritaire.



Au fil de ce très long parcours, nous avons beaucoup discuté, beaucoup amendé. Par conséquent, quelle n'a pas été ma surprise de voir la commission mixte paritaire sortir de son chapeau un certain nombre d'amendements qui n'avaient même pas été débattus dans les deux assemblées... Ainsi va le processus législatif dans notre pays : quatorze parlementaires ont toute latitude pour présenter in extremis des amendements tendant à raboter le texte élaboré par les chambres du Parlement. Il est très décevant que notre travail soit ainsi remis en cause à la dernière minute.

Cela étant dit, je voudrais maintenant rappeler, car je ne suis pas persuadé que tous les membres de la majorité en soient réellement convaincus, que la biodiversité est une dimension essentielle du vivant, un enjeu vital pour les sociétés humaines, pour les biens et services qu'elles procurent. Elle est importante pour la qualité de l'eau et de l'air, la régulation du climat, la pollinisation, la régénération de la fertilité des sols et tous biens primaires nécessaires à l'agriculture et à l'industrie.

Or on sait bien que la biodiversité s'effondre aujourd'hui, dans le monde comme en France, et que c'est l'équilibre écologique dans son ensemble qui est en jeu. La majorité des espèces animales et végétales sont concernées. La disparition de la biodiversité constitue, avec le réchauffement climatique, la plus grande problématique actuelle : 40 % de l'économie dépend de la biodiversité. Mais, en France métropolitaine, une espèce d'oiseaux sur quatre, une espèce d'amphibiens ou de reptiles sur cinq, une espèce de mammifères sur dix risquent de disparaître.

La démarche du Grenelle, qui a permis d'associer toutes les parties prenantes, était et demeure positive et novatrice. C'est dans cet esprit que nous avons voté à l'unanimité le Grenelle I. Cependant, la prolongation des discussions pendant des mois a peut-être retardé à l'excès la prise de décisions, tandis que les catastrophes écologiques s'accumulaient : de la Vendée au Var, il ne manque pas d'exemples qui montrent l'urgence d'agir pour protéger l'environnement.

Pourtant, les travaux de la commission mixte paritaire m'ont semblé marqués par la frilosité et la crispation, en raison des pressions exercées par des acteurs économiques plus ou moins bien intentionnés.

J'ai du mal à croire que le bon état des eaux pourra être obtenu d'ici à 2015 ! Jusqu'à présent, les résultats restent décevants en matière de concentration en nitrates et de pollution par les produits phytosanitaires. Avec la trame verte et bleue, nous disposons aujourd'hui d'outils pour sauvegarder la biodiversité, mais encore faudrait-il que nous disposions aussi

des moyens de les financer et de la capacité de renforcer les connaissances nécessaires à l'identification et à la gestion de la diversité biologique des territoires concernés.

Il serait certainement possible, et la discussion a d'ailleurs déjà été engagée, d'introduire un critère d'éco-conditionnalité dans la fixation de la dotation globale de fonctionnement.

En outre, pourquoi accepter que des exploitations ayant reçu le label HVE puissent cultiver des OGM ? Pourquoi avoir diminué le degré d'opposabilité de la trame verte et bleue aux documents d'urbanisme ? On sait très bien en effet qu'en se bornant à la notion de « prise en compte », on a fortement affaibli le texte, en particulier en ce qui concerne les infrastructures linéaires de l'État. En commission mixte paritaire, une petite majorité de sénateurs et de députés a cru bon de remettre en cause, à la dernière minute, l'équilibre politique qui avait été patiemment négocié pendant des mois...

Voilà ce qui suscite aujourd'hui ma déception.

Il faut continuer à engager des campagnes pour favoriser la diffusion des bonnes pratiques agricoles, mais il me semble que nous devons légiférer avec plus de force pour accélérer le mouvement. S'agissant de l'abandon de l'usage de certains produits phytosanitaires, la formulation retenue dans le projet de loi me paraît bien laxiste.

De même, il nous faut continuer à valoriser les déchets verts et à faire des économies d'énergie. Je constate que, dans de nombreux départements ou régions, des efforts en ce sens sont d'ores et déjà consentis, que l'État doit soutenir. Par ailleurs, dans un avenir rapproché, un organisme intergouvernemental d'experts en biodiversité, sur le modèle du GIEC, le groupe international d'experts sur l'évolution du climat, devra être créé.

Le développement d'un système de paiement des services environnementaux est aussi une idée importante, qui doit faire son chemin.

Cela permettrait que les agriculteurs cessent de ne voir dans l'écologie qu'une entrave à leur productivité. Il faut raisonner sur le long terme et admettre que les agriculteurs qui acceptent de diminuer leur productivité, d'utiliser moins d'engrais et de produits phytosanitaires doivent être rétribués en contrepartie du service environnemental qu'ils rendent, en particulier si leur exploitation se situe sur les territoires d'alimentation de champs captants.

Il est donc indispensable de reconnaître les services rendus à la nature et à la société et de leur donner un prix : notre responsabilité politique est en jeu, et nous devons partager cette conviction profonde avec les forces vives de notre pays.

Nous continuons à exercer une trop forte pression sur l'environnement, mais nous disposons aujourd'hui d'une boîte à outils : il nous faut définir des objectifs ambitieux et concrets, accompagnés de moyens financiers qui soient à la hauteur des enjeux.

S'agissant maintenant de l'éolien, le Gouvernement et les deux assemblées ont manifesté une frilosité d'autant plus déroutante qu'au départ les objectifs étaient ambitieux : 19 000 mégawatts en éolien terrestre et 6 000 mégawatts pour l'offshore à l'horizon de 2020.

Or, du fait de l'instauration d'un seuil de cinq machines, certaines régions d'habitat dispersé, comme le Grand Ouest, ne seront plus en mesure de développer l'éolien. En outre, interdire l'implantation d'éoliennes à moins de 500 mètres des habitations peut se justifier, mais ce n'est pas en prenant une mesure excluant les zones destinées à l'habitation que l'on parviendra à développer cette source d'énergie.

Atteindre un taux de 23 % d'énergie renouvelable en 2020 suppose que nous nous en donnions les moyens, sachant qu'en 2008 la puissance installée n'était que de 3 400 mégawatts. Or l'institution de critères plus durs fragilisera la filière et entraînera des pertes d'emplois.

Alors que la France, qui dispose pourtant d'atouts majeurs pour développer l'éolien, est déjà en retard par rapport à l'Allemagne, à l'Espagne et au Danemark, nous donnons aujourd'hui un coup de frein, sinon un coup d'arrêt, à ce secteur ! Compte tenu des obstacles administratifs et de la longueur de la procédure actuelle – il faut aujourd'hui quatre ans au minimum pour monter un projet, soit deux fois plus de temps que chez nos voisins Allemands ou Espagnols –, je m'interroge sur le développement de l'éolien dans les dix ou quinze ans à venir.

On nous oppose toujours que les éoliennes seraient une atteinte au paysage. Pour ma part, j'estime qu'elles sont esthétiques. J'ai le droit de le penser, mon cher collègue, il n'y a pas de quoi rire ! En tout cas, force est de constater que vous n'avez guère protesté contre la prolifération, depuis une trentaine d'années, des pylônes à haute tension, qui gâchent les paysages dans toutes les régions. En définitive, les éoliennes sont bien plus belles que ces pylônes !

Je me demande si la rareté de l'énergie dans les cinquante prochaines années ne nous conduira pas à regretter cette frilosité et ce conservatisme, qui transparaissent aussi dans le refus de développer, comme nous l'avions proposé, le petit éolien.

Quant au programme en faveur des économies d'énergie dans le bâtiment, il comporte des éléments très positifs, mais pourquoi avoir refusé aux collectivités une enveloppe financière à taux privilégié pour réaliser les aménagements nécessaires ? Pourquoi avoir refusé, à l'article 27 ter, d'exonérer de l'impôt sur les sociétés le produit de la vente des certificats d'économie d'énergie pour les organismes d'HLM ? Là encore, je ne comprends pas cette timidité, dans la mesure où la majeure partie des forces vives de notre société souhaitent aujourd'hui que l'on protège mieux la nature et que l'on soit plus économe en énergie. De même, vous avez refusé l'amendement que nous avons présenté, tendant à favoriser la transmission d'une

exploitation orientée vers l'agriculture biologique à un repreneur « bio » dans le cadre de la commission départementale d'orientation de l'agriculture. Cette mesure de bon sens aurait pourtant évité un gaspillage d'argent et de temps, puisqu'il faut de trois à cinq ans pour convertir une exploitation de l'agriculture conventionnelle à l'agriculture « bio ».

Il reste des pistes à explorer, par exemple en vue d'accélérer l'extension de la collecte incitative des déchets, de soutenir le système de consigne sans pénaliser les petits producteurs, d'améliorer l'étiquetage, en particulier sur le bilan carbone, de mieux maîtriser encore l'affichage publicitaire et l'implantation des enseignes lumineuses.

En ce qui concerne la mise en place, ô combien complexe, d'un service unifié de l'assainissement, les propositions de M. Flageolet avaient des côtés positifs, mais elles me paraissaient quelque peu insuffisantes. Je souhaite que nous poursuivions la réflexion sur ce sujet dans les mois à venir, car je constate, en tant que président d'un service public d'assainissement non collectif important, d'énormes difficultés à mettre en œuvre de telles structures. Nous sommes ainsi confrontés, sur le terrain, à de véritables jacqueries, des villages entiers refusant de payer les sommes qui peuvent leur être demandées suite à un contrôle du SPANC. Instaurer une redevance unique, qu'il s'agisse d'assainissement collectif ou non, ne permettrait-il pas de calmer les ardeurs contestataires des populations des villages d'habitat dispersé ? Par ailleurs, pour mettre efficacement en place la trame verte et bleue, il nous faudra généraliser les plans locaux d'urbanisme intercommunaux et les schémas de cohérence territoriale. Sinon, le dispositif de la trame verte et bleue restera lettre morte. Actuellement, on compte seulement 315 SCOT, dont 87 sont approuvés et 267 en cours d'élaboration, et environ 17 000 PLU, dont 2 113 en cours : pour que la trame verte et bleue puisse être réellement mise en œuvre, il faut que la France soit entièrement couverte de SCOT et de PLU.

Enfin., nous attendons, mesdames les secrétaires d'État, la création de l'agence de la nature et celle du comité national de la trame verte et bleue.

En conclusion, tous ces éléments nous amènent à penser qu'un Grenelle III sera peut-être nécessaire pour aller encore plus loin, mais vous devrez convaincre vos collègues du Gouvernement que l'environnement est pour le développement économique non pas un frein, mais une chance. Il faudra aussi faire évoluer certaines mentalités et comportements, individuels et collectifs, et faire des progrès en matière de gouvernance.

Il s'agit d'un problème de société crucial pour l'avenir de notre pays et de notre planète. Si le présent projet de loi comporte des avancées sensibles, il reste encore insuffisant.

Intervention...

Engagement national pour l'environnement

Adoption des conclusions modifiées du rapport d'une commission mixte paritaire

par Dominique VOYNET, sénatrice de la Seine-Saint-Denis

[séance du lundi 28 juin 2010]

Monsieur le président, mesdames les secrétaires d'État, mesdames, messieurs, il fut un temps où, quand on ne connaissait pas l'auteur d'une citation, on l'attribuait à Sacha Guitry ; aujourd'hui, c'est à Saint-Exupéry ! Je pensais, pour ma part, que cette noble phrase avait été prononcée par le grand chef indien Seattle...



Le 25 octobre 2007, à l'occasion de la restitution des conclusions du Grenelle de l'environnement, le Président de la République avait appelé à « une révolution dans nos façons de penser et dans nos façons de décider ; une révolution dans nos comportements, dans nos politiques, dans nos objectifs et dans nos critères ». Le même jour, Al Gore, prix Nobel de la paix, citait ce proverbe africain : « Si l'on veut avancer rapidement, il faut avancer seul, si l'on veut avancer loin, il faut avancer à plusieurs. » Et il ajoutait que notre défi est d'aller loin rapidement.

Aujourd'hui, nous voici donc au bout du chemin, à la fin du processus du Grenelle de l'environnement, entamé voilà deux ans et demi. Force est de le constater, la révolution écologique n'a pas eu lieu. Non seulement nous ne sommes pas allés vite, mais surtout nous ne sommes pas allés bien loin ! Pis, dans certains domaines, ce projet de loi marque de réels reculs ; la distance est grande entre les ambitions affichées, les pratiques existantes et les décisions réellement prises.

Mesdames les secrétaires d'État, c'est notamment à cause de ces hésitations, de ces ambiguïtés et de ces reculs que j'ai dû voter contre ce projet de loi en première lecture, alors même que j'avais salué le culot et l'ambition de l'entreprise et choisi de lui donner sa chance, en participant aux travaux du Grenelle, comme l'ont également fait Nicolas Hulot et Marie-Christine Blandin, qui pilota l'un des chantiers.

Que les choses soient claires, je reconnais bien volontiers l'existence de certaines avancées, comme il y en eut dans le Grenelle I, mais c'est pour les mêmes raisons qu'hier que je voterai aujourd'hui encore contre ce texte. Ces avancées ne sauraient suffire à emporter l'adhésion des Verts. En effet, notre appréciation se fonde non pas sur telle ou telle mesure isolée, tel ou tel élément que nous jugeons inacceptable, ni sur telle ou telle hésitation que nous estimons incompréhensible, mais sur la cohérence générale de la politique gouvernementale en matière d'environnement, d'écologie et de développement durable, cohérence qui, il faut bien l'admettre, a été furieusement écornée par l'enterrement de première classe de la fiscalité écologique.

Il semble que le Président de la République, à la veille des élections régionales, ait lui-même marqué la fin de la parenthèse écologique de ce gouvernement et de la chasse aux voix écologistes, en annonçant, le 6 mars 2010, que l'environnement, « ça commence à bien faire » ! Dès lors, on assista à une sorte de déferlement de propositions rétrogrades, venant de toutes parts à droite, qu'il s'agisse des bancs du Parlement, de certains ministères ou de groupes de pression, dont le comportement a été excellemment décrit tout à l'heure par Évelyne Didier.

Cette mécanique implacable, je l'ai connue il y a plus de dix ans. Ces pressions, je les ai subies. J'ai choisi à l'époque de les rendre publiques, pour les désarmer. Ces pratiques perdurent, vous le savez, sous des formes diverses, et je le déplore.

En ce qui concerne le contenu même du texte, la trame verte et bleue, ou TVB, qui représentait l'un des engagements majeurs du Grenelle de l'environnement pour la défense de la biodiversité, devait permettre la préservation et la restauration d'un maillage d'espaces et de milieux vitaux pour la faune et la flore sauvages, contribuant à l'équilibre des territoires, au bénéfice de tous. Or, la portée juridique de cet outil a été profondément affaiblie par la commission mixte paritaire qui s'est réunie le 16 juin. Cette dernière a, en effet, supprimé la disposition qui constituait l'un des engagements du Grenelle et prévoyait que les infrastructures linéaires de l'État devaient être compatibles avec le schéma régional de cohérence écologique, outil de mise en œuvre de la TVB dans les régions.

Cette mesure était indispensable à la mise en place cohérente de la trame verte et bleue sur l'ensemble du territoire. Avec cette obligation de compatibilité, la construction d'une ligne ferroviaire à grande vitesse ou d'une autoroute aurait dû respecter les continuités écologiques.

On peut choisir de rire des propos qu'a tenus tout à l'heure M. François Fortassin, qui a donné une illustration de cette méthode bien française visant à disqualifier, par des anecdotes pagnolesques d'une démagogie un peu décalée, le travail du ministère chargé de l'écologie. Comme si c'était par inadvertance que l'on assèche les zones humides indispensables à la reproduction de nombreuses espèces d'oiseaux ou de poissons ! Comme si c'était par méconnaissance d'une réglementation trop tatillonne que l'on donnait l'autorisation de prélever des gravillons dans le lit des rivières ou d'y rejeter des fientes, des lisiers, des vinasses, des gravats ! L'écologie réduite aux bavardages de café, très peu pour moi !

La mise en place d'une certification « haute valeur environnementale », ou HVE, pour les exploitations agricoles est une autre mesure contestable. Cette certification répond à des objectifs louables en matière de réduction des intrants, mais elle pose deux problèmes majeurs, comme l'a fait remarquer à plusieurs reprises, lors de la première lecture, mon collègue Jacques Muller : d'une part, son coût reposera essentiellement sur les petites exploitations et sur les consommateurs ; d'autre part, l'instauration de cette nouvelle certification illustre l'absence de volonté concrète de faire basculer notre modèle agricole vers un modèle non productiviste, notamment à travers la filière biologique. Tous les amendements déposés par les Verts, au Sénat comme à l'Assemblée nationale, pour soutenir la filière « bio » ont été refusés. Je pense, en particulier, à un amendement qui visait à autoriser les cultures dans la bande des cinq mètres sous réserve d'une certification à l'agriculture biologique. N'est-ce pas surréaliste alors que, à l'Assemblée nationale, le Gouvernement ne s'est pas opposé à l'idée que la certification HVE puisse être octroyée à des productions transgéniques ?...

Où est la cohérence ? D'un côté, vous vous targuez de mettre en place le plan Écophyto 2018, prévoyant la réduction de 50 % de l'usage des pesticides en France ; de l'autre, il sera désormais écrit dans la loi que le retrait d'un produit phytosanitaire ne sera possible qu'après une évaluation des impacts socioéconomiques et environnementaux de ce retrait.

Vous avez donc accepté un obstacle supplémentaire au retrait des pesticides dangereux de nos pratiques agricoles, ce dont s'est réjouie bruyamment la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles. Sans doute y avait-il moins de fées rassemblées au-dessus du berceau du bisphénol A et le sacrifice était-il moins douloureux que pour certaines molécules utilisées en agriculture.

Mais, sur ce dossier comme sur ceux des phtalates contenus dans les jouets, des éthers de glycol présents dans les peintures ou de l'insecticide Gaucho utilisé en agriculture, il faut

remercier et féliciter de leur action les lanceurs d'alertes associatifs et les chercheurs indépendants. Mesdames les secrétaires d'État, comment se fait-il que ces alertes ne viennent jamais des services ad hoc de nos administrations ? Une partie de la réponse est sans doute dans la question...

J'en viens aux énergies renouvelables.

On a vu des cohortes de défenseurs presque fanatiques de l'énergie nucléaire lancer de rudes attaques contre l'éolien. Les pires amendements n'ont pu aboutir à l'Assemblée nationale, mais certaines dispositions inacceptables demeurent, qui constituent des freins très sérieux au développement de cette filière. Celle-ci ne suffira pas, évidemment, à répondre au défi du changement climatique. Néanmoins, elle n'est pas dépourvue d'intérêt, ne serait-ce qu'au regard du potentiel de création d'emplois non délocalisables qu'elle recèle. Le projet de loi prévoit que les éoliennes ne pourront être installées à moins de 500 mètres des habitations. Or, fixer une distance unique, applicable sur tout le territoire national, ne permet pas de tenir compte de la morphologie des lieux ni des conditions locales. De fait, selon les territoires concernés, une distance de 500 mètres pourra être soit excessive, soit insuffisante.

La majorité présidentielle sonne ainsi le glas du petit et du moyen éolien, celui qui aurait pu être porté par les coopératives communales, des sociétés d'économie mixte pouvant construire des éoliennes en accord avec les agriculteurs, les petits artisans et les communautés de communes. Bien que le Gouvernement ait prévu d'écarter le nucléaire des débats du Grenelle, il a pourtant décidé d'introduire cette question à l'article 94 quater, en permettant d'accroître de façon significative des rejets radioactifs si cela ne résulte pas d'une « modification notable » d'une installation ou de son exploitation ! À lui seul, cet article scandaleux devrait suffire à vous convaincre qu'aucune voix écologiste ne saurait soutenir ce projet de loi ! On mesure le soulagement des gestionnaires du site de La Hague, en butte depuis

des années à la colère des gouvernements irlandais et anglais, qui savent isoler dans les eaux de l'océan Atlantique et de la mer du Nord les rejets radioactifs de notre usine de retraitement.

Cette référence au nucléaire me permet de resituer dans un contexte plus global la question de la cohérence générale non écologique de l'action gouvernementale.

L'autosatisfaction n'est pas de mise, la méthode Coué ne suffit pas ! Au moment même où l'on nous présente la dernière mouture du projet de loi Grenelle II, le Gouvernement vient de signer la déclaration d'utilité publique de la ligne haute tension Cotentin-Maine, utilité pourtant plus que contestée ! Il nous prépare en outre un projet de loi réorganisant le marché de l'électricité qui ouvre le secteur du nucléaire à la concurrence, ainsi qu'un projet de loi de modernisation de l'agriculture qui ne modifie en rien notre modèle agricole !

Mesdames les secrétaires d'État, le ministre chargé de l'environnement connaît, quel que soit le gouvernement, de très grands moments de solitude face aux habitudes, aux hésitations, aux clientèles, aux raisonnements à courte vue, aux lobbies et aux préjugés. Je pensais que les temps avaient un peu changé, que les esprits avaient évolué, mais la réalité est assez dure : la situation écologique se dégrade bien plus vite que les esprits n'avancent et que la législation ne progresse.

Vous comprendrez que nous ne fassions pas nôtres les conclusions de la CMP. Nous voterons donc contre elles, en attendant avec impatience le Grenelle III, que Mme Jouanno elle-même appelle de ses vœux, à très juste titre !

Intervention...

CONTRIBUTION ECONOMIQUE TERRITORIALE

Adoption d'une proposition de résolution

par Nicole BRICQ, sénatrice de la Seine-et-Marne

[séance du lundi 28 juin 2010]

Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, alors même que nous commencerons ce soir l'examen, en deuxième lecture, du projet de loi de réforme des collectivités territoriales, nous ignorons encore le sort final qui sera réservé au conseiller territorial, mesure phare du Gouvernement, et le mode de scrutin qui sera retenu. Nous ne savons pas non plus ce qu'il adviendra des dispositions relatives aux champs respectifs des compétences des collectivités locales telles qu'elles ont été adoptées par l'Assemblée nationale.



Mais ce dont nous sommes sûrs, c'est que ces collectivités sont d'ores et déjà contraintes à l'austérité, sous le double effet de la perte d'autonomie fiscale, actée par la loi de finances de 2010, et du gel en valeur des dotations financières qui nous est annoncé pour l'année à venir. Si l'on y ajoute l'absence de lisibilité eu égard à la perte de la taxe professionnelle, à la méconnaissance du produit réel des impôts de remplacement, singulièrement la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises et l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux, et à l'incertitude pesant sur la réévaluation des bases, les menaces sont lourdes.

La péréquation, grande oubliée de la loi de finances, reste à quai, alors que la Cour des comptes a rappelé les inégalités criantes

préexistant à la réforme, inégalités gelées par le mode de compensation retenu par le Gouvernement dans la loi de finances de 2010. Mais ne confondons pas compensation et péréquation !

Compte tenu du cumul des inégalités territoriales et sociales, la péréquation est particulièrement nécessaire en Île-de-France. Je rappelle que le Fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France, qui est le seul mécanisme de péréquation horizontale entre les communes dites riches et les communes dites pauvres, a disparu avec la taxe professionnelle, et aucune clause de revoyure n'a été prévue.

La suppression de la taxe professionnelle était bien l'acte I fondateur du projet du Gouvernement à l'encontre des collectivités territoriales. Le pari du Gouvernement est limpide : les collectivités seront forcées de s'ajuster au nouveau cadre financier dans lequel elles évolueront désormais, et la crise n'aura été qu'une justification a posteriori de ce schéma.

Et pourtant, que n'avait-on entendu, du côté du Gouvernement, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2010 ! Et, du côté de la majorité, que n'avait-on inscrit dans le texte à l'article 76 !

Nous devons disposer, avant le 1er juin 2010, d'un rapport présentant des simulations détaillées des recettes et, avant le 31 juillet, la fameuse clause de revoyure réclamée par nombre d'entre vous, chers collègues de la majorité, la loi devait préciser le dispositif de répartition des ressources des collectivités territoriales et mettre en place des mécanismes de péréquation.

Dès le 2 juin, le groupe socialiste a dénoncé le non-respect de ce double engagement gouvernemental, et François Baroin, ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, a confirmé l'enterrement de la clause de revoyure en répondant, le 17 juin dernier, à une question d'actualité au Gouvernement posée par notre collègue du Cantal, Jacques Mézard, membre du groupe du RDSE, que la revoyure se déroulerait « au fil de l'évolution de la préparation budgétaire ». De fait, cette clause était officiellement enterrée par cette déclaration !

Il nous faut en conclure que le Gouvernement entend poursuivre en 2011 la compensation sur le même rythme - à la veille, en 2012, d'une échéance électorale majeure ! - au prix habituel d'une impasse budgétaire d'un montant de 5,3 milliards d'euros, alors même qu'il annonce faire la chasse aux déficits ! On continuera donc d'emprunter sur les marchés financiers pour financer une réforme censée, ainsi que vous n'avez eu de cesse de le répéter, madame la ministre, doper la compétitivité des entreprises. Même le Président de la République a affirmé que la suppression de la taxe professionnelle allait faire cesser le mouvement des délocalisations. On sait ce qu'il en est de ces discours prononcés à la tribune ! Nous attendons toujours la preuve de l'intérêt de cette mesure !

Dès lors, la proposition de résolution que vous nous soumettez, chers collègues de l'UMP et de l'Union centriste, apparaît - il faut bien le dire - comme un simulacre de cette revoyure tant voulue par une partie de la majorité. Du reste, je ne vois pas le chef des frondeurs de la majorité occuper sa place habituelle ! Pourtant, il devrait être parmi nous ! Car, si nous avons bien compris, cette revoyure était le prix à payer pour que les frondeurs votent le texte. M. Raffarin n'avait-il pas utilisé le terme de « période probatoire » jusqu'à la remise de ce fameux rapport ?... Simulacre, dis-je, car il s'agit ici d'acter le report de toute discussion sur le fond, et nous ne sommes même pas assurés d'avoir cette discussion lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2011 !

Que faut-il attendre de cette procédure nouvelle introduite par la réforme constitutionnelle de 2008 ? Pas grand-chose ! En effet, elle ne donne lieu ni à examen en commission ni à amendements.

Par simulacre, nous entendons un nouvel écran de fumée, qui acte le non-respect de l'engagement pris devant et par le Parlement.

Le Gouvernement est sans solution, mais l'on s'interroge sur sa volonté à en rechercher une !

Madame la ministre, lors de votre audition devant la commission des finances élargie, le 22 juin dernier, vos propos étaient éclairants : le plus souvent, pour répondre aux questions qui vous étaient posées, vous vous en êtes remise à la mission de nos collègues sénateurs et députés, lesquels, je le souligne au passage, appartiennent tous au groupe de l'UMP. Ce faisant, vous vous êtes, une fois encore, défaussée sur les parlementaires, tout en leur balisant la voie unique, celle de la restriction et de l'austérité.

Si l'on savait en décembre dernier, lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2010, que l'on ne disposerait pas à temps de chiffres précis pour réaliser des simulations sérieuses, pourquoi avoir promis ce rapport ? Ces contretemps étaient largement prévisibles d'autant que les entreprises elles-mêmes ont eu des difficultés à faire leur déclaration s'interrogeant sur ce que l'on entendait par « périmètre de la valeur ajoutée ».

Bien au-delà des frondeurs dont il fallait obtenir l'assentiment, il s'agissait, l'an passé, pour le Gouvernement, de rassurer le corps électoral des sénateurs et, plus largement, les élus locaux soutenant la majorité. Je ne suis d'ailleurs pas sûre qu'il y soit parvenu ! Dans nos départements, nous avons, les uns et les autres, constaté que les élus de gauche avaient très vite compris la situation et, dans le même temps, nous avons vu les yeux des élus de droite se dessiller au fur et à mesure des annonces. En clair, c'était une manœuvre, et nous avons eu raison de la dénoncer très tôt.

Le Gouvernement a finalement remis, le 17 juin dernier, un rapport, qui ne fait que reprendre celui de Bruno Durieux. D'ailleurs, il ne contient pas les résultats des analyses et des simulations demandées par les commissions des finances des deux assemblées, notamment par les membres du groupe socialiste du Sénat.

Ces simulations ont finalement été envoyées le 25 juin, c'est-à-dire vendredi dernier – afin de respecter l'obligation prévue dans le règlement intérieur, comme me l'a rappelé le président de mon groupe, de communiquer des simulations au plus tard la veille de l'examen d'une proposition de résolution ! –, et ont été reçues hier, dimanche 27, comme en témoigne le tampon de la commission des finances.

Autant dire qu'aucune réunion de la commission des finances n'était prévue hier ! Mais même si tel avait été le cas, nous n'aurions pas eu le temps nécessaire de les analyser ! En nous faisant parvenir ces simulations à la dernière minute, le Gouvernement n'a pas voulu se mettre en faute.

Mais j'en reviens aux simulations réelles, qui sont indispensables pour évaluer l'efficacité des dispositifs de péréquation potentiels.

Vous connaissez, chers collègues de la majorité, l'attachement du groupe socialiste à vouloir traiter globalement la fiscalité locale, notamment en introduisant les revenus dans l'assiette de la taxe d'habitation. Vous ne pourrez pas nous reprocher, comme l'a fait notamment trop souvent le président du groupe UMP, de ne pas faire de propositions. Sur quelles bases pourrions-nous les formuler ? Précisément, nous ne connaissons pas l'effet base, le Gouvernement s'étant aussi engagé à une révision des bases.

Le 22 juin dernier, devant la commission des finances, vous nous avez d'ailleurs confirmé, madame la ministre, votre volonté de développer l'idée avancée par M. Woerth, alors ministre du budget, de procéder à une révision des bases échelonnée dans le temps, c'est-à-dire, au fil de l'eau, comme l'on dit, en commençant par celles des entreprises.

Le groupe socialiste a, pour sa part, toujours été contre cette méthode, car il craint une nouvelle injustice au détriment des ménages : la fiscalité locale, loin d'être simplifiée, sera plus complexe encore si l'on saucissonne la révision des bases.

Sur le fond, cette proposition de résolution se réfugie une fois encore dans l'incantation en réaffirmant « son attachement à ce que la "territorialisation" de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises ait pour corollaire une péréquation renforcée ». L'auteur de cet alinéa parle d'or ! Si la territorialisation est actée pour le bloc communal, elle ne l'est que très partiellement – à hauteur de 22 %, si je me souviens bien ! – pour les départements et les régions.

La mutualisation et l'ampleur de ce phénomène posent un problème à très court terme. Comment apprécier l'efficacité de tel ou tel dispositif ? Ainsi, par exemple, quels sont les effets comparés d'une mutualisation des ressources ou d'un prélèvement a posteriori ? En fonction des simulations, la position peut être différente. Or nous ne les connaissons pas ! Tous les dispositifs de péréquation ne pourront pas entrer en vigueur en 2011 ; j'en veux pour preuve la réponse qu'a apportée à la question de notre collègue Rachel Mazuir le Gouvernement en annonçant que le fonds de péréquation des droits d'enregistrement départementaux ne serait actionné qu'en 2012. Il n'y aura donc pas de péréquation pour 2011, et tout est à l'avenir !

Le Premier ministre a reçu les représentants des départements, qui sont confrontés à des difficultés financières et dont l'inquiétude ne cesse de grandir – à ce propos, j'entendais ce matin notre collègue député et président du conseil général de Seine-Saint-Denis ; avec l'âpreté qu'on lui connaît, il mène sur le terrain une bataille légitime, à laquelle je veux faire écho. Le Premier ministre a donc annoncé aux représentants des départements qu'un projet de loi serait déposé, avant la fin de l'année, sur le cinquième risque, ce qui nous laisse tout de même sceptiques quant à l'échéance de 2011.

Pour résoudre les difficultés financières des départements, il est prévu de mettre en place un système contractuel, aux termes duquel les départements en difficulté recevraient des avances remboursables.

Ainsi, le Gouvernement entend régler un problème structurel, qui n'est pas de la responsabilité des départements, lesquels ne sont responsables ni de l'évolution de la démographie ni du marché de l'emploi, par une solution purement conjoncturelle, qui ne permettra pas d'encadrer la hausse inexorable des dépenses sociales.

Pour terminer, il faut souligner que la sous-évaluation, en loi de finances initiale, du coût de la compensation aux collectivités locales de la perte de la taxe professionnelle, mise en lumière par le Comité des finances locales dans son avis rendu le 1er juin dernier sur le rapport Durieux, vous a conduite, madame la ministre, à justifier l'écart de chiffrage constaté dans un courrier joint au rapport et adressé le 17 juin à la commission des finances.

En effet, l'estimation initiale, actée en loi de finances, de 800 millions d'euros a été révisée à la hausse, puisque la dotation de compensation atteint désormais 2,5 milliards d'euros.

Certes, vous vous êtes justifiée, madame la ministre, sur cette évolution. Mais faute avouée n'est pas pour autant pardonnable, car le Parlement ne connaît que trop la mauvaise habitude du ministère de l'économie et des finances de sous-évaluer une charge quand cela l'arrange ou de surévaluer la charge quand une mesure le dérange. Dans le cas présent, votre intention politique était limpide : il fallait calmer les craintes des élus. Après avoir écouté ceux de la majorité comme ceux de l'opposition, je doute, madame la ministre, que vous ayez atteint votre but.

Nous reprendrons ce débat la semaine prochaine, lors du débat sur les orientations des finances publiques, lequel, pour la première fois, sera sanctionné par un vote.

Nous le poursuivrons à l'automne, bien évidemment, lors de la discussion du projet de loi de finances, lequel devrait se caler, comme l'a justement rappelé notre collègue Nicolas About, sur le programme de stabilité transmis à Bruxelles.

Vous avez annoncé, madame la ministre, que vous opéreriez une révision de l'hypothèse de croissance retenue de 2,5 % pour 2011, qui est actuellement très surévaluée. Nous attendons vos propositions à cet égard.

La proposition de résolution dont nous débattons aujourd'hui se contente de reprendre les termes des clauses de revoyure, sans même rappeler au Gouvernement le non-respect de sa promesse. Il s'agit d'une nouvelle manœuvre, destinée, comme la première, à nous tromper. Nous ne la cautionnerons pas.

Intervention...

CONTRIBUTION ECONOMIQUE TERRITORIALE

Adoption d'une proposition de résolution

par Michèle ANDRE, sénatrice du Puy-de-Dôme

[séance du lundi 28 juin 2010]

Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, nous étudions aujourd'hui la proposition de résolution de la majorité sénatoriale qui acte l'abandon de la clause de revoyure qu'elle avait pourtant décidé de mettre en œuvre lors de l'examen de la loi de finances pour 2010. Que notre collègue Charles Guené se rassure : nous ne vociférerons pas pour autant ; nous travaillerons en toute tranquillité, ainsi que nous avons l'habitude de le faire !



Comme l'a dit Nicole Bricq, les socialistes présentaient la difficulté qu'il y aurait à tenir les délais annoncés, tant cette clause semblait être un alibi politique à l'intention de certains de nos collègues de la majorité qui peinaient à adhérer à ce projet de réforme de la taxe professionnelle. Le 1er juin est passé et le rapport attendu n'était pas au rendez-vous. Ce n'est pas la « récupération » du rapport Durieux, présenté le 17 juin comme celui qui était initialement attendu, qui nous a leurrés. C'est aujourd'hui la proposition de résolution de la majorité qui nous confirme l'incapacité de mener à bien les simulations demandées et l'abandon pur et simple du projet de loi qui devait découler des propositions de ce rapport.

Si j'ai bien compris ses propos, notre collègue Charles Guené nous a expliqué que, au fond, rien ne pressait et qu'il convenait d'attendre l'examen, cet automne, du projet de loi de

finances pour 2011, et même peut-être davantage.

Je souhaiterais reprendre rapidement les éléments que nous, sénateurs socialistes, avec d'autres collègues, étions en droit d'attendre pour nous permettre de nous prononcer en toute connaissance de cause sur les mécanismes de péréquation à mettre en œuvre. Je m'attacherai plus particulièrement à leurs conséquences sur les départements.

Ces mécanismes sont nécessaires pour garantir aux collectivités locales et aux départements des recettes prévisibles, porteuses de dynamique, à même de leur permettre de continuer à jouer leur rôle de moteur dans l'économie de notre pays.

Les collectivités locales sont les investisseurs de ce pays, « des parieurs d'avenir ». Asphyxier, comme on le fait aujourd'hui, leurs capacités budgétaires futures, les enfermer inéluctablement dans un rôle de guichet d'État, c'est les pousser dès maintenant à freiner leurs actions et leurs investissements. Pourtant, nous savons combien l'État a pu compter sur les communautés, les départements et les régions pour mettre en œuvre son plan de relance.

Le mécanisme des propositions de résolution ne permettant pas au Parlement d'amender un texte, je me contenterai de poser quelques questions.

Qui dit ou a dit que les départements demandent une attention particulière ? C'est l'Assemblée des départements de France, dont c'est légitimement le rôle. Dès janvier, elle a formulé une demande d'audience auprès du

Premier ministre en raison des graves difficultés financières auxquelles sont déjà confrontés de nombreux départements, souvent ruraux, où les actions sociales sont prédominantes. La crise a accru ces difficultés, au détriment des populations fragiles qui, de fait, ne peuvent constituer des bases de finances locales solides. C'est ainsi : la France est multiple et présente des départements aux visages différents, qui doivent pourtant appliquer partout les mêmes contraintes imposées par la loi.

La clause de revoyure de décembre laissait espérer non pas un redressement immédiat des finances des départements par le jeu de la solidarité territoriale, mais au moins une prise en compte de cette situation et l'assurance, en quelque sorte, que la réforme de la taxe professionnelle ne viendrait pas assombrir encore davantage l'horizon. La Cour des comptes, en novembre dernier, faisait ce constat : « Ce sont souvent les départements les plus pauvres, ceux qui disposent des recettes fiscales les moins dynamiques, qui doivent en même temps faire face aux charges les plus importantes. » La Cour concluait ainsi : « L'État doit veiller à plus intégrer le principe de péréquation, inscrit à l'article 72-2 de la Constitution. »

Les socialistes souscrivent à ces réflexions et demandent au Gouvernement que les collectivités locales puissent retrouver une visibilité quant à leurs ressources, laquelle passe notamment par une péréquation véritablement efficace et un financement intégral des compétences transférées.

Le rapport Jamet, quant à lui, rendu en avril, dresse le même constat d'une mauvaise structuration des finances des départements due à leur rôle de support social. Il préconise notamment qu'une forme d'aide d'urgence soit allouée par l'État aux départements les plus fragiles. Le discours gouvernemental à l'issue de la seconde conférence des déficits me laisse malheureusement augurer du contraire : c'est un monologue aux incantations constitutionnelles qui rejettent la responsabilité des uns sur les autres.

Les élus socialistes comme les auteurs des rapports, tous plaident en faveur d'une plus grande péréquation.

Qu'apporte de plus le rapport Durieux, remis le 17 juin ? Rien, car les hypothèses d'évolution des recettes retenues entre 2010 et 2015, voire les données réunies, sont sujettes à caution et les auteurs eux-mêmes indiquent que des « limites méthodologiques » à ce rapport peuvent en affecter la compréhension. J'avoue que j'allais presque me réjouir en lisant, comme cela est indiqué dans le rapport, que la progression des finances des départements allait dépasser 20 % en cinq ans - 21,07 % dans mon propre département. Mais voir que les droits de mutations à titre onéreux allaient s'accroître de 19,05 % ou la contribution à la valeur ajoutée des entreprises bondir de 24,23 % dans mes terres m'a confirmé que les hypothèses retenues ou les données enregistrées étaient bien éloignées de la réalité de la crise que nous vivons actuellement.

Qu'apporte donc le rapport Durieux ? Rien, car les propositions formulées sur la nécessaire péréquation ne sont à mon sens qu'incantatoires. Rien, car il ne fournit, comme l'a confirmé M. le rapporteur général, aucune réponse aux demandes de simulations formulées par la commission des finances du Sénat. Rien, car il n'analyse pas la faisabilité d'une évolution distincte des bases de la taxe foncière due par les ménages de celle qui est due par les entreprises. Rien, enfin, car vu par ses auteurs comme une étape avant le rapport final, il ne peut satisfaire notre attente collective d'une véritable base solide de travail pour la clause de revoyure.

Que nous proposent les auteurs du texte dont nous débattons aujourd'hui ? À mon sens, ils nous demandent d'accepter ce que certains membres de la majorité de cette assemblée n'avaient pu accepter en décembre dernier. Ainsi, notre collègue Jean-Pierre Raffarin présentait sans doute les difficultés à trouver des solutions viables de substitution de la taxe professionnelle, si importante pour les recettes des collectivités locales.

L'État exsangue, qui prône l'austérité, peut-il ainsi se permettre de compenser une perte annuelle globale de plus de 5 milliards d'euros ? Je ne suis pas la seule à en douter. La réponse avancée est le gel des dotations. L'enveloppe fermée des concours financiers de l'État aux collectivités locales, dans laquelle on a traité cette compensation, sera une contrainte difficilement contournable et un goulet d'étranglement pour les finances des départements et des régions.

L'État a eu beau jeu, lors de la rencontre accordée le 1er juin dernier aux départements, de faire les quatre propositions suivantes.

Première proposition : le dépôt d'un projet de loi sur le cinquième risque à la fin de l'année, laissant penser qu'un allègement pouvait être attendu en ce qui concerne le financement de l'allocation personnalisée d'autonomie, l'APA, et des maisons départementales des personnes âgées, les MDPH.

Deuxième proposition : la création, en septembre prochain, d'une mission d'appui placée sous la direction du secrétaire d'État aux collectivités territoriales, dont je salue la présence parmi nous. Mais une mission pour quoi faire : une mise sous tutelle ? On peut se poser la question.

Troisième proposition : l'instauration d'un moratoire sur les normes réglementaires qui leur sont imposées et dont on ne peut que souhaiter qu'elles se réduisent et non pas qu'elles cessent seulement de progresser.

Quatrième proposition : l'installation de groupes de travail sur les propositions Jamet. Le rapport est là ; il a le mérite de la clarté. Il reste désormais à en tirer les conséquences.

Mon sentiment sur la proposition de résolution est simple : le Gouvernement a pris la responsabilité de supprimer la taxe professionnelle sans prendre la mesure des conséquences de cette suppression sur les recettes des collectivités.

Ce n'est pas faute, et pas seulement pour les sénateurs qui siègent à gauche de cet hémicycle, d'avoir attiré son attention sur ce point !

Il me revient en mémoire cette phrase de Marc Massion. Lors de la discussion du projet de loi de finances, notre collègue déclarait ceci : « C'est une réforme qui est née d'un caprice à l'Élysée, qui n'a grandi que dans les couloirs de Bercy, mais ce sont bien demain nos territoires qui en mourront. »

Je crains que la méditation de cette phrase ne se fasse dans la douleur.

Intervention...

REFORME DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

(Discussion générale - 2e lecture)

par Michèle ANDRE, Sénatrice du Puy-de-Dôme, Présidente de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes

[séance du lundi 28 juin 2010]

Monsieur le président, mes sieurs les ministres, mes chers collègues, le projet de réforme territoriale dont nous débutons aujourd'hui l'examen en deuxième lecture permettra d'engager la discussion sur le mode de scrutin des futurs conseillers territoriaux. La délégation aux droits des femmes, au nom de laquelle je m'exprime aujourd'hui, en qualité de présidente et de rapporteur sur ce texte, a travaillé pendant plusieurs mois sur l'incidence de cette réforme au regard de la parité. Or il nous est vite apparu que les deux modes de scrutin successivement proposés par le Gouvernement - et personne, me semble-t-il, ne le conteste - n'étaient pas favorables à l'accès des femmes au mandat de conseiller territorial.

Le scrutin mixte initialement envisagé ne devait aboutir, dans les meilleures hypothèses et d'après l'Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes, qu'à l'élection de 17 % de femmes. Quant au scrutin majoritaire à deux tours, vers lequel penche aujourd'hui le Gouvernement, devrait être encore moins favorable.

Triste anniversaire pour la loi du 6 juin 2000, la loi fondatrice de la parité, qui instituait pour la première fois dans l'histoire de notre pays des leviers juridiques et financiers tendant à favoriser l'accès des femmes aux responsabilités poli-



tiques ; il est vrai qu'elle s'appuyait alors sur une volonté politique sans faille ! En ce dixième anniversaire, les leçons que nous pouvons tirer de l'application de cette loi et de celles qui l'ont complétée sont claires : la parité a fortement progressé dans toutes les élections qui se déroulent au scrutin de liste, grâce à la règle qui prévoit que toute liste doit être composée alternativement d'un candidat de chaque sexe.

C'est ainsi que nos conseils régionaux sont aujourd'hui devenus les exemples mêmes d'une parité effective. Non seulement ils sont constitués de 48 % de femmes, mais, grâce à la loi du 31 janvier 2007, qui étend les contraintes paritaires à la composition de leurs exécutifs, ils comptent plus de 45 % de femmes vice-présidentes depuis mars 2008. En revanche, les résultats sont décevants dans les élections qui se déroulent au scrutin uninominal à deux tours. Les conseils généraux, avec 12,3 % de femmes seulement, restent les assemblées les plus masculines du pays et l'obligation de se présenter accompagné d'un remplaçant de l'autre sexe, ou plutôt d'une remplaçante, dans la grande majorité des cas, n'a guère eu d'effet visible jusqu'à présent. Les pénalités financières imposées aux partis qui ne présentent pas suffisamment de candidates aux élections législatives sont-elles plus efficaces ? Vous me permettez d'en douter. La proportion des femmes parmi les députés, qui s'élève à 18,5 %, montre la limite de l'exercice. Ces pénalités qui représentent un manque à gagner de 5,288 millions d'euros par an - dont 4,131 millions d'euros pour le parti majoritaire, soit dit en passant -, sur un financement public global de 80 millions d'euros par an, ne semblent pas avoir beaucoup d'effet.

Pour nous, la solution doit donc être cherchée dans une autre direction. C'est ce à quoi nous nous sommes appliqués, en auditionnant successivement des constitutionnalistes, les représentants de grandes associations d'élus, les associations de femmes favorables à la parité et les responsables des partis politiques représentés au Parlement. Nos auditions ont souligné les faiblesses du mode de scrutin mixte proposé par le Gouvernement dans le projet de loi n° 61, qui regroupait à l'origine l'essentiel du volet électoral de la réforme. Dans ce projet de loi, 80 % des sièges devaient être pourvus au scrutin uninominal majoritaire à un tour, les 20 % restants étant attribués, dans le cadre du département, au scrutin de liste proportionnel.

Ce mode de scrutin a suscité bien des critiques et des interrogations liées au scrutin de liste à un tour et à un système complexe d'attribution des sièges pourvus au scrutin de liste en fonction des suffrages exprimés au scrutin majoritaire. Il était, en outre, particulièrement défavorable à la parité. Les constitutionnalistes que nous avons interrogés ont, certes, douté que le juge constitutionnel sanctionne le mode de scrutin au seul motif d'un recul prévisible de l'accès des femmes à ces mandats locaux, mais ils se sont demandé si l'addition des différentes faiblesses juridiques ne risquait pas cependant de peser dans le sens d'une censure. Le Gouvernement a finalement renoncé à ce mode de scrutin pour y substituer le scrutin majoritaire à deux tours à l'occasion de la discussion à l'Assemblée nationale du projet de loi de réforme territoriale, alors que celui-ci avait déjà été examiné et adopté par le Sénat en première lecture.

Permettez-moi de déplorer ce changement de support législatif qui n'est respectueux ni de la procédure législative ni du Sénat. Nous ne pouvons en effet nous prononcer sur ce nouveau dispositif qu'à l'occasion de cette deuxième lecture et donc lui apporter les correctifs nécessaires dans des délais très contraints. Le choix du mode de scrutin est tout aussi problématique. Le scrutin majoritaire à deux tours est usuel en droit français, mais son impact négatif sur la parité est bien connu. Il serait plus néga-

tif encore que celui du scrutin mixte qui comportait un volet de 20 % de proportionnelle.

En outre, il est loin de faire l'unanimité des partis politiques que nous avons consultés, vous le savez d'ailleurs bien, pour en être ici les représentants. Les conditions dans lesquelles ce mode de scrutin a été présenté, puis adopté à l'Assemblée nationale, avant que notre commission des lois ne décide, à la majorité, de le retrancher du texte que nous examinons aujourd'hui, me paraissent significatives. Elles démontrent à la fois le caractère problématique du choix effectué par le Gouvernement et le malaise inspiré par la précipitation avec laquelle il cherche à l'imposer.

Dans ce contexte, notre délégation a adopté neuf recommandations. Les sept premières relèvent du constat ; les huitième et neuvième constituent le cœur de nos propositions. Je passe rapidement sur les premières, qui reprennent le double constat que j'ai formulé à l'instant : le scrutin de liste favorise la parité, mais celle-ci ne progresse pas dans les élections au scrutin uninominal majoritaire.

Ce constat nous conduit à formuler un regret. Le Gouvernement a successivement privilégié deux modes de scrutin qui, reposant pour l'essentiel ou en totalité sur le scrutin uninominal majoritaire, sont de nature à défavoriser l'accès des femmes aux futurs conseils régionaux et conseils généraux. J'ai rappelé les projections faites par l'Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes et déjà indiqué que les perspectives étaient encore plus sombres à cet égard si le mode de scrutin maintenant envisagé est effectivement retenu. Le Gouvernement met régulièrement en avant l'incidence positive pour les femmes de l'extension du scrutin de liste aux petites communes et de l'élection au suffrage universel des délégués communautaires.

Nous en approuvons, certes, le principe, mais nous refusons de considérer que l'intérêt de ces mesures à l'échelon municipal pourrait compenser la régression prévisible et accentuée des femmes dans les conseils régionaux et généraux.

J'en viens au sixième point, qui est une déclaration de principe. L'article 34 de la Constitution reconnaît au Parlement la faculté de fixer le régime électoral des assemblées. Mais la liberté dont il doit jouir dans le choix des modes de scrutin ne doit pas le dispenser pour autant de chercher à atteindre l'objectif constitutionnel d'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux. Dans ces conditions, nous considérons que l'adoption d'un mode de scrutin particulièrement défavorable à la parité, comme le scrutin majoritaire à deux tours, ne peut devenir acceptable que si celui-ci s'accompagne de mécanismes susceptibles d'en neutraliser les effets négatifs. Nous ne privilégions pas la voie des pénalités financières imposées aux partis pour non-respect de la parité.

En effet, nous relevons dans notre septième point qu'elle n'a pas produit les effets escomptés. Il faudrait les rendre insupportables, comme l'avait, me semble-t-il, promis le Premier ministre, pour qu'elles soient efficaces ; or c'est très loin d'être le cas dans le dispositif adopté par l'Assemblée nationale. Aussi privilégions-nous une autre voie, qui, je le reconnais, est novatrice, même si je ne crois pas qu'elle bouscule les grands principes de notre droit électoral.

Dans notre huitième recommandation, notre recommandation-clé, nous vous proposons, tout en restant dans le cadre du scrutin majoritaire à deux tours, de substituer un scrutin binominal au scrutin uninominal. Autrement dit, l'élection porterait, dans chaque canton, non sur un candidat unique, doublé d'un remplaçant, mais sur un binôme paritaire, constitué de deux candidats de sexe différent, flanqué d'un binôme de remplaçants, également mixte, désigné dans les mêmes conditions qu'aujourd'hui.

Bien entendu, pour maintenir inchangé l'effectif prévu des conseillers territoriaux, il faudrait réduire de moitié le nombre de cantons par rapport au redécoupage actuellement envisagé par le Gouvernement. L'adoption de ce mode de scrutin permettrait d'obtenir, par définition, une stricte parité dans les conseils régionaux et les conseils généraux.

La parité étant réalisée dans ces derniers, on pourra, et c'est notre neuvième recommandation, leur étendre les dispositions de la loi du 31 janvier 2007, qui ne favorisent actuellement la parité des exécutifs que dans les conseils régionaux et les conseils municipaux des communes de plus de 3 500 habitants. Ces recommandations, nous les avons adoptées à l'unanimité, au cours de notre réunion du 10 juin dernier. C'est un point qui mérite d'autant plus d'être souligné que le consensus paraît bien difficile à obtenir par ailleurs sur ce volet électoral, si l'on en juge par les péripéties qu'il a connues.

Nous avons décidé de donner une traduction législative aux principales d'entre elles, sous la forme d'amendements proposés à la commission des lois. Ceux-ci ont été cosignés par la grande majorité des membres de notre délégation, issus de la majorité comme de l'opposition.

Nous ne les avons pas déposés en séance, la commission ayant rejeté, dans un premier temps, le volet électoral du projet de loi. Toutefois, dans l'hypothèse, qui semble se préciser, où un amendement tendrait à réintroduire le scrutin majoritaire pour l'élection du conseiller territorial, nous en reprendrions la teneur sous la forme d'un sous-amendement à l'amendement en question. Ces recommandations, qui ont recueilli l'approbation des membres de notre délégation, toutes tendances politiques confondues, constituent à mes yeux la seule solution efficace pour que la réforme territoriale ne se traduise pas par un recul historique de la parité : celui-ci enverrait à l'opinion, dix ans après l'adoption de la loi du 6 juin 2000, un message très négatif quant à la volonté des pouvoirs publics - Gouvernement et Parlement - de continuer à progresser dans le sens d'un meilleur accès des femmes aux responsabilités politiques.

Intervention...

REFORME DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

(Discussion générale - 2e lecture)

par Jean-Pierre BEL, sénateur de l'Ariège, Président du Groupe socialiste du Sénat

[séance du lundi 28 juin 2010]

Monsieur le président, mes sieurs les ministres, mes chers collègues, nous voici de nouveau réunis ce soir pour débattre d'un projet de loi portant réforme des collectivités territoriales dont personne ne sait vraiment où il va nous mener. Je pense très sincèrement que, dès le départ, cette réforme s'est nourrie de présupposés qui étaient faux, qui ont servi d'alibis à un mouvement qui allait à contresens de l'histoire.



Oui, je le crois, cette réforme va d'abord à contresens de notre histoire contemporaine et de l'esprit de la décentralisation telle que nous l'avons connue depuis près de trente ans dans notre pays. La décentralisation, Jean-Michel Baylet vient de le dire, fut une grande idée, un acte fondateur au début des années quatre-vingt, qui ne manqua pas de susciter, d'un côté, l'enthousiasme, de l'autre, le scepticisme, voire le rejet.

Pour moderniser la France, il fallait ramener le pouvoir de décision au plus près du terrain, au plus près de ceux qui l'incarnent ; il fallait, pour changer la vie publique, faire confiance à l'intelligence des territoires et miser sur la proximité ; il fallait, pour transformer en profondeur notre vie politique, parier sur la démocratie locale et impliquer les élus et les citoyens dans la définition, l'élaboration et la mise en œuvre des décisions qui les concernent.

Ces évidences avaient presque fini par faire consensus : je me souviens de la volonté du gouvernement de Jean-Pierre Raffarin de graver dans le marbre de notre Constitution que l'organisation de notre République est « décentralisée »... Eh bien, mes chers collègues, c'est cette tendance de fond qui est aujourd'hui battue en brèche par le présent texte, conçu dans la hâte, discuté dans la précipitation et retouché dans l'improvisation.

Comme vous, je rencontre tous les jours, dans nos assemblées de maires, des élus locaux en proie à un grand désarroi face à un contexte où ils ne sont sûrs de rien mais où, en revanche, ils sont régulièrement désignés comme les grands responsables des difficultés et des déficits.

Mais comment peut-on concevoir que le niveau local puisse jouer son rôle de levier pour dynamiser l'économie, de fédérateur pour contribuer au « mieux vivre ensemble », si, au lieu de dialoguer, on stigmatise, si, au lieu de construire, on dénigre, si, au lieu d'avancer, on démolit ? Laisser les communes et les intercommunalités sans aucune garantie quant aux ressources nécessaires, sans aucune perspective pour remplacer ce que nous appelons les financements croisés, pourtant si utiles quand il faut faire naître à toute force le projet dont toute la commune rêve... N'est-ce pas cela qui entretient un malaise profond et inquiétant ?

Imaginer, sans jamais le dire, un processus lent et insidieux de fusion du couple département-région, qui dénature simultanément les deux entités... Inventer un « conseiller territorial » hybride, un « élu génétiquement modifié », nécessairement cumulard, intrinsèquement schizophrène, au four et au moulin, sans même

être capable d'expliquer combien il y en aura, comment il sera élu, comment il pourra siéger et travailler... N'est-ce pas cela qui crée l'inquiétude, la suspicion et le découragement de milliers d'élus qui n'en peuvent plus de donner de leur temps sans réelle reconnaissance ?

Alors, messieurs les ministres, on peut s'étonner de votre obstination à vouloir démontrer, sans véritable étude comparative, que votre gouvernement transforme la France en ayant raison contre tout le monde... Enfin, et ce n'est pas le moins grave pour un gouvernement qui se targue d'être moderne, la réforme va à contresens de toute logique d'efficacité.

C'est vrai pour la méthode : le Parlement a été mis sur la touche, au mépris des travaux de fond conduits ici même, avec des contributions émanant de tous les rangs. La phase de concertation a été totalement bâclée, puisque aucune des voix, souvent autorisées, qui ont contesté la conduite de ce chantier n'a été entendue. Et votre approche de la réforme territoriale s'est faite à l'envers, au détriment de la logique de résultat, puisque vous avez rogné les ressources avant de déterminer les finalités de l'action publique locale.

C'est vrai aussi pour le fond : les économies induites par la réforme seront minimes, loin d'être à la hauteur de l'enjeu. Les gains ainsi obtenus ne compenseront en rien les dégâts en termes de désorganisation territoriale, de déstabilisation des services publics et de l'investissement local, pourtant plus que jamais nécessaires. En un mot comme en mille, vous réformez dans le vide, vous réformez sans fixer de cap, sans déterminer de but, sans donner de sens.

Au terme de réécritures hasardeuses, d'ailleurs peu maîtrisées, plus personne n'y comprend rien ! Que devront faire, que pourront faire demain les collectivités ? Comment ces instances pléthoriques vont-elles fonctionner concrètement ? Aucune réponse n'est apportée à ces interrogations.

Le texte, dans sa rédaction actuelle, ne répond à aucun des grands défis que nous devons relever. Alors, je vous pose à nouveau la question : pourquoi vous obstiner ? À moins que l'explication ne soit à chercher ailleurs : la réforme territoriale telle qu'elle nous est présentée aujourd'hui se résumerait-elle à une tentation de manipulation, destinée principalement à changer les règles du jeu électoral à l'approche d'échéances que vous abordez avec crainte ? Si tel est le cas, alors, ce n'est pas une réforme, et ce n'est certainement pas un progrès ; c'est, pardonnez-moi, une supercherie, obscure dans sa formulation, mais limpide dans son résultat. C'est un hold-up politique que vous nous demandez aujourd'hui d'avaliser !

Vous vouliez simplifier : vous créez de la complexité et de la confusion à tous les étages, des compétences aux financements. Vous vouliez réaliser des économies substantielles : elles sont négligeables, ridicules en regard du risque que vous faites peser sur l'aménagement du territoire et le développement économique. Vous vouliez rendre le système plus juste : nous ne voyons rien, aucune avancée concrète en matière de péréquation.

Mes chers collègues, nous avons ici une double mission : représenter les collectivités territoriales et améliorer la loi. Ce texte, parti d'une stigmatisation de l'élus, est un cas flagrant de régression territoriale mettant en péril le difficile équilibre rendu possible par trente ans d'esprit décentralisateur.

Pour terminer, je voudrais faire une citation : « La clause de revoyure pour les finances locales : escamotée ; le débat sur les compétences : inachevé ; la réforme sur le mode de scrutin : pas consensuelle ». Ce constat lucide, c'est l'ancien Premier ministre Jean-Pierre Raffarin lui-même qui le dresse.

Décidément, il faut tirer les conclusions qui s'imposent : c'est un mauvais projet de loi que vous nous présentez, messieurs les ministres, et c'est pour cela que nous vous invitons, mes chers collègues, à agir en conscience et en cohérence en ne votant pas ce texte.

Intervention...

REFORME DES COLLECTIVITES TERRITORIALES (Discussion générale - 2e lecture)

par **Bernadette BOURZAI**, sénatrice de la Corrèze

[séance du mardi 29 juin 2010]

J'interviens à la place de Jean-Claude Peyronnet, qui a dû s'absenter. La grande loi qui fonde la décentralisation dans notre pays a aujourd'hui vingt-huit ans. Elle réorganisait de façon radicale les pouvoirs de la République. Le but était, en rapprochant les centres de décision du citoyen, de renforcer la démocratie et l'efficacité de l'administration.



Dès le début, la gauche fut convaincue que ces objectifs seraient atteints. La droite, violemment hostile au départ, s'est ralliée assez rapidement devant l'évidence et, comme nous, elle a utilisé localement cette grande innovation.

Mes chers collègues, nous avons fait dans nos régions, nos départements, nos communes et nos communautés de communes du bon travail et nos concitoyens ont largement bénéficié de ces dispositions, et ils l'ont manifesté à plusieurs reprises lors des scrutins. On pourrait multiplier les exemples mais je n'insisterai pas : l'état des collèges, l'état des lycées, les politiques sociales, le foisonnement culturel. Ce sont des points positifs que chacun s'accorde à reconnaître.

C'est à un long chemin, consensuel dans ses grandes lignes, auquel le gouvernement actuel, soutenu tant bien que mal par sa majorité – plutôt mal que bien, si j'ai parfaitement compris –, a entrepris de mettre un terme, appliquant ainsi la volonté élyséenne.

Car c'est bien là le cœur de la question. Le Président de la République ne peut pas supporter que des pouvoirs partiellement autonomes survivent dans notre pays. Et pour cela, tous les moyens sont bons.

Rappelez-vous la façon dont les élus locaux ont été cloués au pilori : trop dépensiers, gaspilleurs de l'argent public, se complaisant dans la complexité du prétendu millefeuille territorial afin que leurs sombres manœuvres ne soient pas décelées par le citoyen. On allait simplifier, rationaliser et économiser. On allait « voir ce qu'on allait voir ». Qu'en est-il en fin de compte ?

Simplifier ? En fait de simplification, on a complexifié. On nous propose de créer de nouvelles entités – les métropoles, les pôles métropolitains... – sans rien supprimer. Et, au bout du compte, il est offert aux communes la possibilité de se regrouper en communes nouvelles selon treize modalités !

Rationaliser ? Pour ne prendre qu'un exemple dans le domaine économique, comment vont s'articuler les pouvoirs des métropoles et des régions ? N'est-ce pas un affaiblissement majeur de l'action de ces dernières si elles sont cantonnées à gérer l'économie dans les zones rurales ? Économiser surtout, et, la démagogie n'ayant pas de limites, économiser d'abord sur les élus. On allait réduire de moitié le nombre des conseillers généraux et régionaux. En fait, selon les derniers projets, leur nombre ne serait réduit que de 25 % environ. Mais, surtout, en professionnalisant les élus départementaux et régionaux, on s'oblige à leur trouver un statut avec cotisations sociales et cotisations retraite.

Et on imagine même que les suppléants, ou, plus probablement, les suppléantes, pourraient remplacer les titulaires, notamment dans des représentations. Évidemment, ces gens-là devraient être indemnisés de leurs frais. Les nouveaux élus coûteront plus cher : c'est évident !

Et tout cela s'est fait dans une improvisation surprenante, pour ne pas dire dans une pagaille indescriptible. En vingt ans de vie parlementaire, Jean-Claude Peyronnet n'a jamais connu, me dit-il, sous aucun gouvernement de droite ou de gauche, un tel pilotage à vue multipliant les tentatives et les reculs au gré de la mauvaise humeur du Parlement et, en particulier, de tout ou partie de la majorité.

Nous sommes partis de quatre textes, et l'on n'a cessé de nous expliquer qu'il s'agissait là d'une construction progressive et rationnelle, et surtout qu'il ne fallait pas que la discussion des deux premiers interfère avec la discussion du troisième, relatif au mode de scrutin, et pas davantage avec la discussion du quatrième, qui a trait aux compétences. Et voilà que, subrepticement, le Gouvernement, par un simple amendement, a réglé la question électorale qui devait être traitée dans le troisième texte.

Vous démontrez ainsi, monsieur le ministre, qu'étaient fondées les interrogations et les critiques que nous avons formulées lors de la première lecture et qui portaient sur le mode de scrutin uninominal à un tour, sur le nombre de cantons, sur l'impossibilité de respecter le principe d'égalité des suffrages, sur le recul de la parité, tous points sur lesquels vous avez refusé de débattre.

Vous êtes maintenant dans l'impasse, sauf à rompre les accords que vous avez négociés en première lecture avec une des composantes de votre majorité.

Vous feriez mieux de renoncer et d'abandonner ce projet. Ce serait souhaitable, car vous nous laissez au milieu du gué avec un projet qui, comme on dit en Limousin, n'est « ni fait ni à faire ».

S'agissant des métropoles, il semble évident qu'il était nécessaire, pour des raisons de clarté démocratique et d'efficacité, d'élire les conseillers métropolitains au scrutin universel direct. Cette innovation aurait entraîné une modification du statut des communes. Ce n'était pas gênant, puisque les métropoles sont une nouvelle institution ; mais à condition que l'adhésion des communes soit bien volontaire et qu'elles sachent clairement quel serait leur avenir. Au lieu de cela, en deuxième lecture, on nous propose pour ces métropoles une gouvernance incertaine, malgré le très gros travail de réécriture réalisé par la commission des lois du Sénat.

Pour la clause de compétence générale, la même incertitude peut être relevée. Vous l'avez d'abord supprimée. Puis, vous avez laissé le Parlement la rétablir de fait, mais en la limitant aux seuls domaines de compétences non attribuées, ce qui ne lève pas totalement les ambiguïtés sur la capacité d'investissement des communes.

Ce domaine des compétences attribuées à chaque collectivité est un élément majeur, car il est le moyen, pour chacune des catégories de collectivités, pour peu qu'elle en ait les moyens, d'affirmer ou non son autonomie. Or c'est un domaine que vous n'avez jamais eu l'intention de traiter ; vous étiez trop préoccupés par le seul souci de brider les capacités d'action des collectivités territoriales.

En réalité, il faudrait tout reprendre. Ce n'est pas trop tard : il vous suffit de retirer votre texte.

Il faudrait tout reprendre, avec le souci d'un véritable dialogue, une fois accepté le principe du renoncement au conseiller territorial, dont personne ne veut ; le groupe de l'Union centriste vient ainsi de nous dire ce qu'il en pensait...

Alors, tout serait possible. Nous nous prenons à rêver que vous accepterez de discuter de nos propositions, au lieu de les rejeter par principe : instauration du suffrage universel direct pour

les métropoles, respect des intercommunalités dans le découpage cantonal, extension de la proportionnelle pour toutes les communes, maintien clair de la compétence générale pour les départements et les régions.

En revanche, il faut revoir les périmètres de compétences entre l'État et les collectivités, et singulièrement entre l'État et les conseils généraux. Les services départementaux d'incendie et de secours, les SDIS, par exemple, sont handicapés par un double pilotage du préfet et du président du conseil général, qui fait la part belle à la bonne volonté des personnes. Il faut choisir : la totalité de la sécurité civile départementale doit être exercée par le préfet ou par le président du conseil général. Vous ne pouvez pas en rester au projet que vous avez présenté il y a quelques jours aux élus de la Conférence nationale des services d'incendie et de secours, la CNSIS, et qui tend à créer un corps d'officiers d'État contrôlé par lui et coupé de sa base. Discutons-en au Parlement : c'est le lieu pour un tel débat !

De même, il faut affirmer clairement que le financement des grandes allocations de solidarité que sont l'allocation personnalisée d'autonomie, l'APA, la prestation de compensation du handicap, la PCH, et le RMI/RSA relève de la responsabilité nationale. Nous avons longtemps pensé que le volume financier qu'elles représentent pourrait constituer un atout pour les départements. Or ces dispositifs fonctionnent de plus en plus mal et les collectivités n'ont plus les moyens de les assumer.

Inversement, des pans entiers de l'administration déconcentrée de l'État n'ont plus de raison d'exister après la mise en place de la révision générale des politiques publiques, la RGPP : les directions départementales du ministère de la jeunesse et des sports - DDJS - ou ce qu'il en reste et les directions régionales des affaires culturelles - DRAC - ou ce qu'il en reste également n'ont plus aujourd'hui de substance. Vous devriez abandonner totalement ces compétences aux élus locaux. Ils savent faire, et ils assument déjà l'essentiel de ces dépenses.

Vous le constatez, il y avait mieux à faire que cette construction baroque d'un conseiller territorial bivalent, qui ne pourra pas assumer sa double charge, mais dont la création accroît, à coup sûr, la confusion, dans la mesure où l'originalité et la complémentarité des deux assemblées locales que sont le conseil général et le conseil régional ne sont pas respectées.

Intervention...

REFORME DES COLLECTIVITES TERRITORIALES (Discussion générale - 2e lecture)

par Jean-Pierre SUEUR, sénateur du Loiret

[séance du mardi 29 juin 2010]

En vous écoutant attentivement, hier soir, monsieur le ministre Brice Hortefeux et monsieur le secrétaire d'État Alain Marleix, j'avais le sentiment que vous manquiez quelque peu d'enthousiasme pour défendre, en cette fin de parcours, ce texte, qui devient en quelque sorte votre pensum. Vous vous dites : « Il faut bien faire le travail ! » Certes, M. Michel Mercier n'a pas parlé et peut-être nous étonnera-t-il... Quelle différence entre ce que nous avons vécu hier soir et ces moments où nous étions, à l'Assemblée nationale, avec M. Pierre Mauroy et où, en 1982 et en 1983, nous avons un enthousiasme extraordinaire pour cette République des libertés locales, véritable souffle de la décentralisation ! Mes chers collègues, où est aujourd'hui le souffle ?

En 1992 et en 1999, nous avons également vécu cette révolution des communautés, qui, petit à petit, allait, dans le respect le plus total de la réalité communale, à laquelle nos concitoyens sont très attachés, créer ces nouveaux niveaux importants pour notre développement économique et pour l'aménagement du territoire. Aujourd'hui, nous le voyons bien, il eût été possible d'aller vers un troisième âge de la décentralisation et vers plus de démocratie. La question du suffrage dans les communautés urbaines et les communautés d'agglomération se pose et se posera. Le fléchage ne constitue qu'une petite étape ; il faudra aller plus loin.



Nous aurions pu aller plus loin pour la péréquation. Le débat d'hier après-midi était très révélateur. Il faut plus de justice entre nos collectivités, eu égard à leurs charges : leurs ressources ne sont pas en rapport avec leurs charges !

Les réponses sont confuses. On nous annonce même pour décembre l'arrivée du cinquième risque afin de décharger les départements du fardeau de la dépendance.

Toutefois, messieurs les ministres, monsieur le secrétaire d'État, si on confie cela à la sécurité sociale – ce qui serait d'ailleurs positif –, comment le financera-t-elle, vu le gouffre abyssal de son déficit ? Et le Président de la République annonce une réduction, en trois ans, des déficits publics ! Merci de nous donner quelques explications sur vos perspectives pour les quelques mois à venir, cela nous aiderait à comprendre !

Nous aurions pu aussi aller vers des régions fortes, dans l'optique européenne des régions plus grandes, plus fortes et dotées de davantage de moyens. Bref, nous aurions pu faire bien des choses, en somme. Mais voilà que vous êtes accrochés à ce conseiller territorial qui ne passe pas. Y a-t-il, dans notre pays, une seule association d'élus – et il n'en manque pas – qui ait réclamé le conseiller territorial ? Laquelle ? Pas une !

Avons-nous vu des défilés et des manifestations devant les permanences et devant les préfetures ? Avez-vous entendu crier : « Nous voulons le conseiller territorial ! Pourquoi n'est-il pas encore voté ? Nous l'attendons ! » ?

Vous peinez tous, chers collègues de la majorité, dans les assemblées d'élus locaux pour leur expliquer les bienfaits du conseiller territorial. Comment pouvez-vous expliquer que l'on fera des économies en passant, dans la région Centre, de soixante-douze conseillers territoriaux à cent soixante-dix-sept ? Et M. Jean-Patrick Courtois trouve que c'est encore insuffisant : il en propose cent quatre-vingt-quatre !

Par conséquent, le nombre de conseillers territoriaux sera multiplié par trois. Ici, il y en aura plus de deux cents, là, plus de trois cents, et il faudra pousser les murs. Mais on nous dit que cela représente une économie pour la France, au moment où il faut faire des restrictions ! Personne ne peut le comprendre !

Comme Mme Jacqueline Gourault l'a dit, vous avez tout défendu dans cette affaire : le scrutin à un tour - c'était la position du Gouvernement -, puis le scrutin à deux tours, puis la part de proportionnelle, puis l'absence de toute part de proportionnelle.

Vous avez défendu tout et son contraire ! Comment voulez-vous que l'on y comprenne quelque chose ?

J'ai été très frappé, messieurs Brice Hortefeux et Alain Marleix, par vos propos d'hier qui comportaient un certain nombre et même un nombre certain de noms propres... Le chanteur Vincent Delerm cite beaucoup de noms propres dans ses chansons : il a dû être un peu jaloux ! J'ai même craint que l'annuaire lui-même ne pâlis de jalousie.

Aucun collègue du groupe RDSE susceptible de s'interroger, aucun centriste qui soit dans la réflexion et peut-être dans l'hésitation n'y a échappé. Quelques socialistes et même quelques communistes... et certains membres du groupe UMP, pour faire bonne mesure, y ont eu droit aussi. On leur a dit : « Monsieur le sénateur, votre amendement est très intéressant ! » ; « Madame la sénatrice, cette proposition est vraiment pertinente ! ». J'ai compté presque quarante noms ! Vous pouvez mieux faire...

Mais nous sommes entre nous : tout le monde comprend, mes chers collègues, de quoi il s'agit. Et chacun voit qu'on a perdu l'enthousiasme et le souffle. Vous êtes là, messieurs les ministres, de manière un peu notariale, à essayer de voir si, avec vos petits coups d'écope, vous pouvez réussir à sauver le navire qui se perd dans les ombres.

Intervention...

REFORME DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

(Discussion générale - 2e lecture)

par **Dominique VOYNET**, sénatrice de la Seine-Saint-Denis

[séance du mardi 29 juin 2010]

Monsieur le président, mes sieurs les ministres, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, il y a désormais plus d'un an, le Président de la République recevait les conclusions du rapport du comité Balladur pour la réforme territoriale. Il était « temps de décider », d'apporter « un nouveau souffle pour notre démocratie locale » et de donner « de nouveaux moyens d'actions pour les élus locaux ».



C'est donc drapés de ces objectifs respectables et forts du consensus qui régnait alors sur la nécessité de rendre plus lisible et plus efficace l'organisation territoriale de la France que le Président et le Gouvernement annonçaient un véritable big-bang territorial.

Chose promise, chose due ! Il faut admettre d'emblée que, à l'heure où nous entamons l'examen en deuxième lecture de ce texte, au moment donc où nous nous rapprochons de l'aboutissement même du travail législatif, nous nageons effectivement en plein chaos ! Nous avons été nombreux dans cet hémicycle, et plus vivement encore au-delà de ces murs, à pointer, lors de la première lecture, le fait que votre texte, monsieur le ministre, comportait bien plus d'inconvénients que d'avantages. À cet égard, l'examen du projet de loi par les députés n'a rien amélioré.

Au lieu d'alléger le millefeuille institutionnel territorial, il est vrai déjà particulièrement

bourratif, ce texte vient au contraire l'épaissir. Il institue des métropoles et des pôles métropolitains, des départements à compétences variables, selon qu'ils accueillent ou non une métropole, des départements dont on amorce d'ailleurs sans le dire le déclin, mais que l'on maintient tout de même en vie au prix d'un affaiblissement des régions, alors même que celles-ci sont appelées à devenir le véritable moteur du dynamisme territorial. Avec un tel fatras, c'est l'indigestion qui guette les citoyens !

L'ambition initialement affichée de réformer l'organisation territoriale de la France aboutit dès lors à un projet extrêmement décevant. Je n'en retiendrai que l'achèvement de la carte de l'intercommunalité, alors que 93 % des villes françaises étaient déjà engagées dans une coopération intercommunale au 1er janvier 2009, et l'élection des délégués communautaires au suffrage universel direct, tant attendu. Ce sont de bien maigres satisfactions ! Pis, il semble que les visées électoralistes qui ont animé le Gouvernement lors de l'ébauche du futur conseiller territorial, avec ce fameux scrutin à 80 % uninominal à un seul tour, vous mettent aujourd'hui, monsieur le ministre, en situation délicate. Alors que les constitutionnalistes promettaient à cette tentative de hold-up électoral la censure des Sages de la rue Montpensier, le Gouvernement s'est finalement résigné, sous la bronca, à revenir à un mode d'élection plus républicain, avec deux tours de scrutin.

Sauf qu'en introduisant, par un amendement à l'Assemblée nationale, plusieurs volets de votre réforme qui devaient, disait-on jusqu'ici, faire l'objet de textes ultérieurs, comme l'a fort

bien montré Jacqueline Gourault, vous avez piétiné l'accord politique passé ici même avec certains de nos collègues, au terme d'un numéro de funambule mémorable qui devait théoriquement vous garantir l'adoption de ce projet.

Vous avez donc essayé d'imposer à la hussarde et de façon, une fois de plus, intéressée ce nouveau schéma électoral : un scrutin uninominal majoritaire à deux tours avec un seuil de qualification plus élevé pour le second tour, afin d'en finir avec des triangulaires décidément bien trop aléatoires et bien trop douloureuses, aussi, en supprimant dans le même temps la dose de proportionnelle promise ici, au Sénat. Attentif que vous étiez à ne pas trébucher, avez-vous seulement noté que vous avez ignoré, au passage, la règle constitutionnelle qui fait normalement du Sénat la première chambre consultée en matière d'organisation territoriale ? Le résultat de cette opération, c'est que la navette parlementaire a tout bonnement explosé en plein vol ! Et, à cette heure, c'est bien de néant qu'il s'agit concernant l'élection et les fonctions de ce futur, probable, conseiller territorial.

Nous nous en sommes déjà expliqués dans cet hémicycle il y a quelques semaines, votre projet de loi, monsieur le ministre, ne se contente pas de participer au mouvement, plus largement observé, de concentration des prérogatives entre les mains de l'exécutif et d'affaiblissement de tout ce qui s'apparente de près ou de loin à un contre-pouvoir, ou de porter atteinte à l'obligation, pourtant constitutionnalisée, de la parité en politique. Comment s'accommoder d'un mode de scrutin qui s'aligne de fait sur celui, discriminant, des conseils généraux et non sur celui des conseils régionaux, qui est bien plus intéressant et bien plus équitable ?

Monsieur le ministre, chacun l'aura deviné, ce projet de loi a été au moins autant guidé par votre soif de reprendre la main sur les exécutifs locaux que par votre souci de servir l'intérêt général. En ce moment critique où il est demandé par ailleurs à nos concitoyens de se serrer la ceinture, cette ardeur à déployer des artifices pour servir avant tout des intérêts par-

tisans ne vous honore pas. Changer les règles du jeu pour parvenir à ce que l'on ne peut obtenir par les urnes n'est pas à la hauteur des enjeux pourtant cruciaux auxquels font face les collectivités. Souvent confrontées à de lourds handicaps budgétaires, aggravés par l'incertitude que laisse planer votre réforme hasardeuse de la fiscalité locale – nous avons eu la confirmation, lors du débat qui s'est tenu hier dans cet hémicycle, qu'elle ne serait pas entièrement déployée avant la prochaine élection présidentielle –, les collectivités doivent pourtant assumer une part sans cesse plus importante du service rendu aux citoyens. À l'heure où la crise s'approfondit, elles constituent d'ailleurs les premiers amortisseurs de la précarité et les relais incontournables de la solidarité.

Vous annonciez un nouveau souffle pour la démocratie locale. C'est d'une grande bouffée d'oxygène qu'avaient besoin nos territoires, notamment pour assumer leurs engagements sociaux. Peine perdue ! Aux besoins pourtant vitaux de nos territoires, le Gouvernement répond, cette fois encore, par l'esquive et la tactique, comme il l'a fait tout récemment encore pour le Grand Paris.

Monsieur le ministre, ces territoires que certains de vos collègues jugent si arides qu'il serait vain de les arroser gagneraient en réalité à ne pas être considérés uniquement sous l'angle sécuritaire ; je pense ici au département dont je suis l'élue, la Seine-Saint-Denis, arpenté qu'il est, la nuit, comme un champ de bataille quadrillé par un commando, alors même que ses habitants souffrent avant tout du manque cruel de services publics, de la pauvreté des politiques de droit commun et des multiples inégalités territoriales. Le salut ne viendra pas de votre réforme territoriale, annoncée à grands coups de clairon.

Manquant l'occasion d'éclairer véritablement l'architecture institutionnelle locale et de doter les collectivités des leviers nécessaires à leur développement, cette réforme est restée embourbée dans les considérations claniques qui, hélas ! motivent trop souvent le Gouvernement depuis son avènement.

Intervention...

REFORME DES COLLECTIVITES TERRITORIALES (Discussion générale - 2e lecture)

par François REBSAMEN, sénateur de la Côte d'Or

[séance du mardi 29 juin 2010]

Le temps passe ! Nous a b o r d o n s l'examen en deuxième lecture du projet de loi de réforme des collectivités, mais la flamme s'est éteinte, le souffle a disparu et la recentralisation est imminente. Malgré tout, vous êtes là pour faire le travail, messieurs les ministres, monsieur le secrétaire d'État... J'ai donc envie de vous poser une question : quelle est votre vision de l'administration, de l'organisation territoriale de la République ? Vous semblez ne plus en avoir, ou ne plus en avoir qu'une idée confuse.



Finis les couples, finies les grandes ambitions ! La mission que vous poursuivez consiste aujourd'hui à faire voter ce texte, à tout prix, et donc dans des conditions parfois rocambolesques – nous en avons des preuves régulièrement –, et pour cela tous les moyens sont bons.

Aux uns, à l'occasion d'une première lecture, on promet qu'ils seront entendus et, à l'Assemblée nationale, on fait le contraire. Aux autres, on parle de clauses de revoyure, dévoyant à jamais ce mot, puisque l'on ne reverra jamais rien !

Le Président de la République, le 20 octobre dernier, avait fait une déclaration que je trouve excellente : « Il y a trente ans, beaucoup d'élus de l'opposition de l'époque ont regretté de ne pas avoir voté les lois historiques de 1982 sur la décentralisation ».

Je puis vous dire que ce projet de recentralisation qui ne dit pas son nom, ce projet qui détricote, qui complexifie et qui met à mal notre histoire institutionnelle, de nombreux élus ne regretteront pas de ne pas l'avoir voté !

Venons-en au texte lui-même.

Les objectifs affichés étaient la clarification, la simplification et l'économie, comme si la moitié des élus que vous supprimez étaient responsables des dépenses. C'est tout de même un peu gros...

Aujourd'hui, ces objectifs sont dévoyés, perdus de vue, et le constat est amer.

En lieu et place de la clarification, c'est bien plutôt le règne de la confusion, et d'abord de la confusion financière : suppression de la taxe professionnelle, disparition de la clause de revoyure, engagements non tenus. Avant même d'avoir clarifié les compétences des collectivités, vous avez asséché les finances locales en supprimant, par exemple, l'autonomie fiscale des régions. De ce côté-là, le problème est réglé, puisque leur marge de manœuvre sera de l'ordre de 10 %. Et on sait qu'une telle disposition aura un effet en cascade : les départements et les communes suivront !

C'est aussi le règne de la confusion électorale : comme cela a été fort bien dit par Jean-Pierre Sueur, tous les modes de scrutin ont été envisagés, à l'exception de la proportionnelle intégrale. Peut-être la proposerez-vous demain. D'ailleurs, pourquoi pas, car ce mode de scrutin permet, lui, de respecter la parité dans les régions, contrairement à celui que vous prônez. Les élus et les électrices apprécieront !

À la confusion financière et électorale s'ajoute la confusion sur les compétences. Si l'article 35 avait clarifié les compétences en accordant une clause de compétence générale à la commune et en attribuant aux départements et aux régions des compétences propres, nous aurions compris. Las, et je m'en excuse auprès de nos collègues qui, eux, ne l'avaient pas compris, on a découvert que tout le dispositif culturel, tout le sport associatif français seraient mis à mal, car tout est cofinancé en ces matières.

Les élus étant intelligents, ils ont su ajouter des alinéas aux alinéas et des articles aux articles afin de clarifier les compétences. Désormais, les collectivités pourront cofinancer dans les domaines du sport, de la culture et du tourisme – je ne sais pas qui a proposé cette disposition-là – mais, attention, cela vaut uniquement pour les communes de moins de 3 500 habitants !

Celles de plus de 3 500 habitants, quant à elles, ne pourront pas faire appel au financement des départements et des régions.

Je ne sais pas quel technocrate est à l'origine de ce texte, mais, quand on connaît le mode de financement des collectivités locales – encore heureux que celui qui était prévu initialement ait été supprimé –, on se dit que celles-ci auront besoin d'un mode d'emploi pour subventionner tout projet.

Résultat ? Cela portera atteinte à l'investissement public, qui est majoritairement porté par nos collectivités. À l'heure où notre pays est en mal de croissance, le plus simple serait de supprimer l'article 35 et de laisser les choses en l'état.

Pourtant, un consensus aurait pu se dégager, un partenariat aurait pu être tissé, dans l'intérêt des collectivités territoriales. Nous avons d'ailleurs esquissé quelques pistes en matière d'intercommunalité. C'est un sujet sur lequel, je crois, nous avons progressé et qui aurait pu faire l'objet d'un texte de loi.

Quand l'intérêt général est en jeu, les élus locaux répondent toujours présents !

On l'a encore vu lors du plan de relance.

Messieurs les ministres, monsieur le secrétaire d'État, vous êtes face à des parlementaires échaudés par les promesses non tenues.

Les enjeux sont graves.

Ne pariez pas sur le développement soudain chez les élus locaux d'un syndrome de Stockholm qui leur ferait aimer la main qui frappe régulièrement et qui démantèle, petit à petit, notre système décentralisé.

Intervention...

REFORME DES COLLECTIVITES TERRITORIALES (Discussion générale - 2e lecture)

par François PATRIAT, sénateur de la Côte d'Or

[séance du mardi 29 juin 2010]

Monsieur le président, mes sieurs les ministres, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, le projet de loi aujourd'hui soumis à notre examen, dont nous parlons depuis le début de notre mandature, devait être un texte d'avenir. En fin de compte, c'est un texte d'opportunité, et un rendez-vous manqué. Comment peut-on le défendre aujourd'hui ?



Au départ, comme l'a rappelé François Rebsamen, il comportait trois principes fondateurs, obéissait à une logique, répondait à une nécessité et comportait un objectif.

Pour ce qui est d'abord de la logique, il s'agissait de simplifier cet empilement de textes différents qui ont, certes, prouvé leur efficacité, mais qui devaient être clarifiés. Pour ce qui est maintenant de la nécessité, il s'agissait d'accroître les économies, bien vendues à l'opinion publique dans le contexte de crise et de raréfaction des crédits publics que nous connaissons.

Pour ce qui est enfin de l'objectif, il fallait rapprocher les élus et les collectivités des citoyens, qui tous ne perçoivent pas clairement les différences entre les différents échelons. En un mot, il fallait rendre plus efficace l'organisation territoriale.

Or plusieurs questions méritent d'être posées. Le texte apporte-t-il des clarifications ?

On constate que, pour des raisons impérieuses, petit à petit, les compétences imbriquées sont maintenues, pour la culture, pour le sport, pour le tourisme et la santé. Ainsi donc, toutes et tous l'ont dit, les financements croisés demeureront et, finalement, il n'y aura ni clarification ni simplification.

Y aura-t-il pour autant des économies ? On a cité bien des régions, mais permettez-moi de parler de celle que je connais le mieux. Il s'agit de passer de 57 conseillers régionaux à 135 conseillers territoriaux pour la Bourgogne, avec de surcroît un nombre différent de conseillers territoriaux selon les départements, sans que rien ne justifie cette disparité sinon une inégalité politique très crue que nous constatons chaque jour. Il n'y aura pas non plus, en la matière, d'économies.

Qu'en est-il du fameux couple département-région ? Je crois, monsieur le ministre, vous avoir déjà dit comment améliorer son fonctionnement. La Bourgogne, région que je préside certes momentanément, comporte quatre départements de couleur politique différente : les quatre présidents siégeront au sein de la même assemblée, sous l'autorité d'un président d'une sensibilité politique encore différente. Où sera la cohésion ? Où sera la cohérence de l'action qu'ils doivent mener tant sur leur territoire départemental que sur le territoire régional ? Personne, jusqu'à aujourd'hui, n'a pu me le dire. Mais on voit bien poindre, sous couvert de cohérence entre les départements et les régions, une forme de cynisme, monsieur le ministre.

Depuis deux ans, vous nous demandez d'en faire toujours plus, de participer au plan de

relance, au plan Campus, aux pôles de compétitivité, au financement d'autoroutes, de TGV et, dans le même temps, vous vilipendez chaque jour les collectivités, accusées de trop dépenser et de sortir de leurs compétences !

Je prépare, comme d'autres parmi vous, mes chers collègues, le budget 2011. Le montant des dotations de l'État, force est de le constater, a à peine progressé. Cela s'explique à la fois par les bases de calcul, plutôt faibles, et par le poids du passé, en particulier pour la région Bourgogne. Or, si les montants n'évoluent pas, la perte de recettes des collectivités ne sera jamais compensée. En effet, au-delà de la réforme assassine de la taxe professionnelle, qui, je vous le rappelle mes chers collègues, ramènera l'autonomie fiscale des régions à 10 % des ressources totales, nous ne pouvons demander ni une augmentation des bases ou des taux d'imposition, ni même une faible hausse de la fiscalité. Mais il nous faudra tout de même faire face à nos engagements, ceux d'hier sur l'innovation, sur le plan Campus, ceux de demain sur les services à la personne, sur l'accompagnement du grand emprunt, et tout cela avec des ressources qui seront totalement bridées.

Dans le même ordre d'idées, il me faut citer à mon tour l'absence de la clause de revoyure. Permettez-moi de prendre un exemple. La réforme de la taxe professionnelle va faire évoluer les ressources de la région d'Île-de-France, qui passeront de 600 millions d'euros à 1,2 milliard d'euros. Cela dit, j'en suis bien convaincu, l'Île-de-France ne percevra jamais les 600 millions supplémentaires. En revanche, pour la région Midi-Pyrénées, la réforme entraînera une baisse des recettes de 120 millions d'euros.

Or le calcul des dotations futures sera bien fondé sur ces nouveaux montants. Dès lors, l'absence de clause de revoyure renforcera encore les disparités entre les régions disposant de ressources - notez que je ne parle pas de régions riches -, et celles qui n'en ont pas parce qu'elles perdent des habitants, que la démographie ne suit pas et que les sièges des entreprises sont installés ailleurs.

Vous voyez bien que, là encore, ces régions seront dans une situation difficile et ne pourront assumer, demain, leurs responsabilités.

Concernant le mode de scrutin pour l'élection des conseillers territoriaux, beaucoup se sont déjà exprimés pour constater qu'il ne respecte ni la parité, ni la diversité.

Pour ce qui est de la parité, je vous invite à regarder les résultats des dernières élections régionales. Vous verrez que, au sein des exécutifs régionaux, la parité homme-femme est scrupuleusement respectée. Pour ce qui est de la diversité, dans la région que j'ai prise en exemple, 20 % des élus sont issus de la diversité, et ce dans l'intérêt bien compris des territoires, et l'implication devrait être à l'avenir bien supérieure encore. Mais tout cela va disparaître, du fait d'une réforme qui, je le dis devant un conseiller régional de Bourgogne, semble inaboutie.

Réforme inaboutie, oui, car l'objectif initial était de supprimer un échelon de collectivité. Mais, devant l'impossibilité de choisir entre le département et la région, on a reculé et décidé de créer des conseillers territoriaux qui siégeront dans les assemblées des deux échelons territoriaux, espérant qu'à terme le fait qu'ils fassent le même métier conduira à la suppression de l'un des deux.

Cette logique ne pourra pas prévaloir parce que, dans le même temps, la confusion des genres, la confusion des métiers, la confusion des objectifs, la confusion des compétences, loin d'amener à la simplification souhaitée, constituera une intrication supplémentaire, avec, à la clé, une perte d'efficacité territoriale.

Messieurs les ministres, monsieur le secrétaire d'État, ce n'est sûrement pas le moment de mener cette réforme, alors que la récession et la rigueur sont de mise - même si vous ne voulez pas l'avouer aujourd'hui - alors que seules les collectivités territoriales investissent encore dans les territoires, développent des projets, apportent des marchés aux entreprises.

Confrontées à des difficultés financières réelles, contraintes à de véritables calculs d'apothicaires, notamment pour assurer leur marge brute face à des frais de fonctionnement qui augmentent mécaniquement, les collectivités territoriales investiront forcément moins.

Nos territoires sont donc menacés par le risque, signalé par tous, d'une récession venant s'ajouter à la récession, et donc d'une paupérisation venant accroître la paupérisation. Pour cette raison, nous ne pouvons pas aujourd'hui souscrire aux objectifs inavoués de ce texte, qui peut se résumer, en fin de compte, en un principe : des conseillers territoriaux, oui, mais pour plus de conseillers de droite et moins de collectivités de gauche !

Tel est votre objectif, mais il n'est pas tenable au regard de l'intérêt national.

C'est pourquoi nous ne pouvons voter ce texte.

Intervention...

REFORME DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

(Discussion générale - 2e lecture)

par Gérard COLLOMB, sénateur du Rhône

[séance du mardi 29 juin 2010]

Messieurs les ministres, monsieur le secrétaire d'État, le texte que vous nous présentez aujourd'hui, vous le savez, ne rencontre un écho favorable ni auprès des élus locaux ni sur les travées de notre hémicycle. J'ai entendu les propos des uns et des autres depuis le début de cet après-midi et je m'aperçois que les soutiens se font très rares...



C'est peut-être d'ailleurs Jean-Claude Gaudin qui exprimait le mieux, hier, dans un entretien accordé au quotidien *Le Monde*, le sentiment de la majorité : « C'est un texte que nous allons voter par discipline, mais qui ne donne satisfaction à personne ». Comme encouragement avant d'engager un débat, on fait tout de même mieux !

Quand je dis que le texte présenté ce soir suscite toutes les réticences et toutes les oppositions, messieurs les ministres, monsieur le secrétaire d'État, je devrais préciser que celles-ci ciblent une partie du texte, celle qui concerne la création du conseiller territorial. Pour le reste, en effet, grâce à l'engagement des associations d'élus, grâce aussi – je veux le souligner – à la compréhension du rapporteur et du président de la commission des lois, la partie qui a trait aux rapports entre communes, métropoles et pôles métropolitains me semble aujourd'hui équilibrée.

Nous ne sommes plus dans une conception où la métropole nouvelle concentrait toutes les

compétences, toutes les recettes, sans pour autant avoir la légitimité d'un vrai suffrage universel. Si le texte issu des travaux de la commission des lois n'est pas, dans les jours prochains, bouleversé en séance, s'il n'est pas remanié par l'Assemblée nationale ou lors de la commission mixte paritaire, il permettra à un certain nombre de grandes agglomérations d'avoir des compétences intégrées qui leur permettront d'agir tout en respectant l'autonomie des communes.

Quant au pôle métropolitain, si le Gouvernement n'en entrave pas demain la constitution et le fonctionnement, il me semble à même de créer une vraie dynamique, susceptible de s'adapter à toutes les réalités, celles des grandes agglomérations comme celles des plus petites. Ce sera sans doute, à l'avenir, l'un des éléments les plus porteurs.

Non, messieurs les ministres, monsieur le secrétaire d'État, je crois que le problème n'est pas là. Il est, vous le savez, dans la création de cet « élu génétiquement modifié » que sera demain le conseiller territorial.

Personne n'a vraiment compris la finalité de sa création.

S'agit-il de diviser par deux le nombre d'élus pour réduire le volume des indemnités ? Mais les conseillers territoriaux, mi-conseillers généraux, mi-conseillers régionaux, devront demain exercer leur fonction à plein temps, et donc se posera la question de leur indemnité. Où seront alors les économies ? S'agit-il d'aller doucement vers la suppression des départements, comme on l'entend ici ou là ? Je m'interroge bien plutôt sur les marges d'action, demain,

d'un président de région qui, comme le soulignait notre collègue François Patriat, comptera dans son assemblée cinq ou six présidents de département bien décidés à défendre leur propre territoire. Eh bien, je salue le courage de ceux qui présideront ces nouvelles assemblées !

S'agit-il de clarifier les compétences entre départements et régions ? Elles me semblent aujourd'hui assez claires : au département, les politiques de proximité, les politiques sociales ; à la région, les grandes politiques transversales dans le domaine économique, dans le domaine des transports, des politiques qui commencent aujourd'hui à unifier nos régions autour d'un projet commun.

Messieurs les ministres, monsieur le secrétaire d'État, j'ai peur qu'au total cette réforme n'aboutisse à un très grand gâchis.

Alors, la question se pose : quel est le but véritable de cette réforme ? Il me paraît, hélas, bien prosaïque. Je n'ai jamais pensé que le Président de la République, auquel j'accorde par ailleurs, sur tel ou tel aspect, un grand crédit, soit un très grand décentralisateur. Il me semble que les collectivités locales ne sont pas son premier souci.

Alors, pourquoi tant d'ardeur sur ce projet de loi ? Tout simplement parce que, dans les conseils généraux et régionaux, aujourd'hui, les majorités ne sont pas exactement celles qui sont souhaitées. Donc, évidemment, plutôt que de gagner sur le terrain, mieux vaut redécouper la carte électorale !

Mes chers collègues, nous le savons tous - vous l'avez dit vous-même, monsieur Mercier, pour le département du Rhône - le redécoupage est d'ores et déjà à l'œuvre. La majorité espère ainsi gagner et les conseils généraux et les conseils régionaux.

On nous répond que tous les gouvernements ont fait des redécoupages de cantons dans le passé. Oui, mais, mes chers collègues, c'était à la marge ; on créait quelques cantons supplémentaires.

Cette fois, c'est l'ensemble de la carte électorale qui est redécoupée. Un certain nombre de nos collègues - ils appartiennent plutôt à la majorité - arguent qu'ils travaillent déjà avec les préfets. Mais quelqu'un a-t-il été convié, sur les travées de l'opposition, à examiner le redécoupage des cantons envisagé ? Non !

La preuve est faite que là est le véritable but de ce projet de loi. Messieurs les ministres, monsieur le secrétaire d'État, je connais bien votre conseiller, M. Fabre-Aubrespy, car il a déjà procédé au redécoupage de ma circonscription, voilà vingt ans. Aujourd'hui, il est à l'œuvre sur les cantons.

Avec cette réforme au but si prosaïque, vous passez aujourd'hui à côté d'une grande nécessité. Le mouvement du monde fait que, partout, apparaissent de grandes collectivités, de grandes métropoles, sur lesquelles les États peuvent s'appuyer afin de permettre à leur pays d'aller de l'avant.

Messieurs les ministres, monsieur le secrétaire d'État, le Gouvernement ne se rend pas compte aujourd'hui des efforts des collectivités. Il ne mesure pas combien elles contribuent à la richesse de notre pays.

J'ai peur, si vous continuez de la sorte, que notre pays ne continue de s'enliser.

Intervention...

REFORME DES COLLECTIVITES TERRITORIALES (Discussion générale - 2e lecture)

par Yves DAUDIGNY, sénateur de l'Aisne

[séance du mardi 29 juin 2010]

Monsieur le président, mes sieurs les ministres, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, je veux à cette tribune faire entendre la voix des territoires ruraux de France des territoires qui souffrent de la crise économique, s'inquiètent de perdre des services publics, mais qui portent pourtant une partie de l'avenir de notre pays.



Messieurs les ministres, monsieur le secrétaire d'État, à d'autres mesures déstructurantes, aux pertes d'emplois, à la précarité qui meurtrit, n'ajoutez pas un projet institutionnel qui affaiblira la proximité, réduira les partenariats entre les niveaux de collectivités, détruira des réseaux, fera régresser la démocratie territoriale.

Par la qualité de vie qu'ils offrent, les communes et les bourgs ruraux seront un atout pour une France moderne s'ils sont dotés de voies de communication et de réseaux, mais aussi s'ils sont animés d'une vie sociale, citoyenne et démocratique. Ne leur portez pas le coup de grâce en déstabilisant leur organisation territoriale et en supprimant le contact humain. La force de la ruralité tient aujourd'hui à son formidable et irremplaçable réseau de maires et de conseillers municipaux, ces élus locaux qui ne coûtent rien, ou quasiment rien, et qui réinvestissent souvent leurs modestes indemnités dans l'action sociale.

Ce sont des femmes et des hommes dévoués, qui ne comptent jamais leur temps, qui remettent en état de fonctionnement le château d'eau ou les cloches de l'église, qui sont porteurs à la fois de l'identité et de l'histoire de leur commune, mais aussi de projets de regroupements scolaires, de modernisation de réseaux, des femmes et des hommes qui préparent l'avenir, assurant en même temps le premier niveau de vie démocratique et la base du lien social.

En instaurant la commune nouvelle, vous ne pouvez nier vouloir, à l'instar de pays voisins, inscrire l'effacement du niveau communal dans un proche avenir.

Pourquoi vouloir détruire ce qui demeure sans conteste une spécificité française ? Cette originalité est non pas une faiblesse, mais bien une richesse humaine, une force d'initiative, un ciment pour notre société. Cette révolution de nos campagnes, sur laquelle vous avancez masqués, messieurs les ministres, monsieur le secrétaire d'État, aurait pu être l'occasion d'approfondir les relations entre la commune et la communauté de communes ou la communauté d'agglomération. Elle aurait pu être l'occasion d'une avancée démocratique là où, pour le coup, toute visibilité citoyenne est absente. Elle aurait pu être l'occasion de clarifier l'exercice des compétences, car là est bien la faiblesse de notre système actuel.

Aujourd'hui, la seule légitimité démocratique provient du scrutin communal. Les conseillers municipaux qui ne siègent pas dans les conseils communautaires ne comprennent pas le fonctionnement des établissements intercommunaux.

Le fléchage que vous proposez de mettre en place n'apporte pas une réponse satisfaisante au problème central de l'intercommunalité. Sur ce point, qui touche à la vie quotidienne, à la démocratie la plus proche et la plus appréciée des citoyens, vous avez manqué d'audace et d'imagination messieurs les ministres, monsieur le secrétaire d'État, peut-être parce que vous n'êtes pas porteurs de l'idée et du concept de décentralisation.

Vous avez manqué l'occasion de rapprocher dans notre pays le fonctionnement du bloc local et les exigences de base de la démocratie. Enfin, avec le conseiller territorial - j'avais parlé à son propos d'EGM, pour « élu génétiquement modifié » -, ce sont des sommets d'hypocrisie et d'absurdité qui sont atteints ! Cette nouvelle institution devait, disait-on, coûter moins cher ; aujourd'hui, plus personne n'ose avancer un tel argument...

En revanche, les départements seront affaiblis avant effacement ; c'est bien l'objectif recherché. La nature des régions sera profondément modifiée, avec des gouvernances souvent impossibles. Certes, le redécoupage des cantons - on se demande bien dans quelle marmite vous allez nous mitonner le vôtre - et l'élection de l'assemblée départementale pour une durée de six ans sont des demandes anciennes. Mais quels dégâts !

Comment peut-on à ce point méconnaître le rôle et le fonctionnement de nos collectivités territoriales ? Pourquoi amorcer la disparition de l'échelon départemental comme acteur public essentiel ? Comment pourrait-on accepter cette perte de la proximité essentielle à la mise en œuvre des politiques de solidarité entre les hommes et les territoires, proximité qui est la raison d'être des conseillers généraux, qui est leur force, leur légitimité et qui donne tout son sens à leur engagement ? Comment pourrait-on l'accepter, sauf à porter un coup de poignard à la ruralité en détruisant ce qui en est aujourd'hui le moteur, le partenariat communes-intercommunalité avec le département ?

Les conseillers généraux ruraux de toutes sensibilités sont effarés des annonces faites à propos de ces nouveaux cantons et de l'éloignement qui en résultera, rendant illusoire le maintien du travail d'écoute, de relais et de porteurs de projets qui est aujourd'hui le leur. Et que dire de la région - on pourrait évoquer la « nouvelle région » -, qui a besoin, elle, d'une distance nécessaire pour mettre en place du capital-risque, de la recherche et développement, des pôles universitaires, des filières économiques ?

Du département à la région, votre projet de réforme n'est pas du « gagnant-gagnant » ; c'est du « perdant-perdant » ! Malheureusement ! Votre projet est dangereux pour notre organisation territoriale. Il n'allège pas ; au contraire, il crée de nouveaux niveaux. Il ne simplifie pas ; au contraire, il installe la confusion. Il ne génère pas plus de démocratie, il ne donne pas plus d'efficacité ; au contraire, il limite les partenariats et les financements croisés.

De surcroît, et c'est le plus grave à mes yeux, ce projet de réforme est bien de nature thatchérienne. Après une atteinte à l'autonomie fiscale, sinon financière, des collectivités territoriales, il vise à la réduction de l'action publique territoriale. Parce qu'ils n'ont pas de locomotive urbaine, les territoires ruraux en seront les premières victimes, avec l'affaiblissement du département, auquel nos concitoyens sont pourtant si attachés. Les territoires ruraux, ce sont 11 millions de femmes et d'hommes porteurs de l'histoire et de l'avenir de notre pays. Ils méritent attention, considération et équité.

Messieurs les ministres, monsieur le secrétaire d'État, de la confusion totale dans laquelle votre projet de réforme s'engouffre de semaine en semaine ne pourrait-il pas naître un éclair de raison, sinon de sagesse ?

Retirez votre projet avant que la voix des femmes et des hommes des territoires ruraux dans notre pays ne devienne un cri de désespoir, puis un cri de révolte !

Motion d'irrecevabilité...

REFORME DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

(Discussion générale - 2e lecture)

Explication de vote de Didier GUILLAUME, sénateur de la Drôme, sur la motion d'irrecevabilité déposée par le RDSE

[séance du mardi 29 juin 2010]

Monsieur le président, mes sieurs les ministres, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, le groupe socialiste votera la motion présentée par M. Mézard. Nous ne partageons pas la lecture et l'analyse que le Gouvernement fait des dispositions de la Constitution, mais nous n'entrerons pas maintenant dans un débat juridique.



L'article 39 de la Constitution est très clair : il revient au Sénat d'examiner en premier lieu les projets de loi relatifs aux collectivités territoriales. Or, force est de constater que tel n'a pas été le cas en l'occurrence, pour des raisons diverses liées aux conditions du débat politique, aux négociations menées au sein de la majorité, aux positions prises par la commission des lois ou par notre assemblée.

Ce n'est pas une interprétation, c'est un fait incontournable : ce texte n'a pas été soumis en premier lieu au Sénat.

C'est une des raisons pour lesquelles cette motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité nous semble pertinente.

Au-delà de cet aspect constitutionnel, on a pu constater, tout au long des discussions, de profondes évolutions du texte au regard des objectifs affichés initialement par le Gouvernement, au point qu'une poule n'y retrouverait pas ses

petits, comme aurait dit ma grand-mère.

Par exemple, on ne sait plus si vous voulez ou non que le conseiller territorial soit élu au scrutin majoritaire avec une dose de proportionnelle. Les négociations continuent et, in fine, comme l'a très bien expliqué M. Mézard, ce texte débouchera sur la création d'un nouveau millefeuille territorial, qui sera peut-être plus complexe encore que le précédent.

L'architecture territoriale actuelle ne semble poser de problème à personne, pas plus que les cofinancements, qui permettent notamment aux petites communes de réaliser des équipements. Si l'on supprime les cofinancements, cela deviendra très compliqué !

Vous avez modifié votre texte, vous avez consenti à des ouvertures, mais, pour notre part, nous pensons que, sur le fond, le compte n'y est pas. Le projet de loi que vous nous présentez va totalement bouleverser l'administration territoriale et ne correspond pas à l'intérêt des territoires, qu'ils soient urbains ou ruraux.

Monsieur le ministre, comme vous l'avez souligné tout à l'heure, nous ne pratiquons pas l'opposition systématique : nous sommes favorables à certaines évolutions, l'immobilisme ne nous paraissant pas souhaitable. Cependant, évoluer ne signifie pas, à nos yeux, revenir en arrière. Or la création du conseiller territorial constitue selon nous un véritable retour en arrière, dans la voie de la recentralisation. Une telle mesure marque la fin de la décentralisation telle que nous l'avons connue et le placement des communes sous la coupe d'une administration régionale qui les privera de leurs libertés.

Notre groupe votera donc cette motion tendant

Question préalable...

REFORME DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

(Discussion générale - 2e lecture)

par Pierre-Yves COLLOMBAT, sénateur du Var

[séance du mardi 29 juin 2010]

Monsieur le président, mes sieurs les ministres, mes chers collègues, poser la question préalable, en deuxième lecture, sur un tel sujet, ne manquera pas de susciter, dans les rangs de la majorité sénatoriale, une palette de réactions allant de l'incompréhension à l'accablement, en passant par l'hostilité franche !



Je comprends, chers collègues, votre hâte d'en finir, pour que les élus locaux, nos électeurs, aient le temps d'oublier avant les prochaines élections départementales et sénatoriales que c'est vous qui aurez voté ce texte... J'espère pourtant vous convaincre que votre réforme est si mal partie qu'il vaudrait mieux se donner le temps de la réflexion au lieu de se précipiter dans le mur en klaxonnant comme vous le faites. De rapports en avant-projets, de projets de loi en projets de loi, de lectures au Sénat en lectures à l'Assemblée nationale, d'amendements gouvernementaux surprises en ravalements par les rapporteurs, d'amendements d'apaisement en amendements de complaisance, à la recherche d'une majorité toujours à trouver, la cathédrale façon Le Corbusier annoncée s'est transformée en chapelle du facteur Cheval.

C'en est fini de l'architecture futuriste, place à l'esthétique « nains de jardin » ! À entendre les orateurs qui m'ont précédé, je ne suis apparemment pas le seul à avoir ce sentiment.

Avant d'inaugurer le bâtiment, mieux vaut faire passer la commission de sécurité.

Première catégorie de malfaçons : les fissures de constitutionnalité.

Il était difficile d'en cumuler autant pour un même texte. Mme André a évoqué la parité, M. Mézard l'affaiblissement du rôle du Sénat. Pour ma part, je me limiterai à deux remarques.

Tout d'abord, comment, dans le cas des régions Alsace, Nord-Pas-de-Calais et Haute-Normandie, composées chacune de deux départements démographiquement inégaux, éviter la « tutelle » du plus peuplé, directement sur la région et indirectement sur l'autre département, ce qui est contraire à l'article 72 de la Constitution ?

Si, comme le reconnaît M. Fabre-Aubrespy dans le numéro d'octobre-décembre 2009 de la Revue politique et parlementaire, « l'assemblée régionale est formée fondamentalement de la réunion des conseils généraux », peut-on dire que la région dispose d'un conseil propre ? Ne retourne-t-on pas à l'époque où le conseil régional, simple établissement public, était administré par des délégués des conseils généraux, la seule différence étant que, désormais, tous les conseillers généraux seront délégués ? C'est d'ailleurs ce qui semble nous être proposé au travers d'un certain nombre d'amendements.

Ensuite, renonçant à l'objectif initial de diminuer, par ordonnance, de 25 % les effectifs des conseils généraux, le Gouvernement a fait voter à l'Assemblée nationale le fameux tableau n° 7, repris dans le texte de la commission.

Il vise à limiter, pour le territoire métropolitain, les suppressions de sièges de conseiller général à 607 sur 3 974, voire à 498 si l'on considère qu'à Paris tous les conseillers généraux supprimés resteront en place en tant que conseillers municipaux. Selon le mode de calcul, la baisse des effectifs sera donc non pas de 25 %, mais de 12,5 % à 15 % : ce n'est pas vraiment révolutionnaire. D'ailleurs, par un ultime bricolage de notre rapporteur, on comptera 38 conseillers territoriaux de plus, et la baisse du nombre des conseillers généraux sera donc à tout coup inférieure à 15 %.

En revanche, les effectifs des conseillers régionaux, qui devaient initialement augmenter de 50 %, vont doubler ! Parmi les règles de fabrication, je mentionnerai celle-ci : pas de département comptant moins de quinze conseillers territoriaux. À cet égard, M. Mercier a déclaré, devant l'Assemblée nationale, que « la représentation moyenne de chaque département d'une même région s'inscrit en principe dans une fourchette de plus ou moins 20 % par rapport à la représentation moyenne des habitants par conseiller territorial à l'échelle de la région, fourchette en vigueur, après la jurisprudence du Conseil constitutionnel, pour les circonscriptions législatives ». Vous ai-je correctement cité, monsieur le ministre ?

Les principes constitutionnels d'« égalité des suffrages » et de « représentation essentiellement démographique » seraient ainsi, selon vous, respectés. Fort bien ! Sauf que demeurent quatre exceptions, que l'amendement de M. Courtois a plutôt tendance à accentuer : les Alpes-de-Haute-Provence, les Hautes-Alpes, la Lozère et la Meuse, qui – je cite encore M. Mercier –, « sinon, n'auraient pas eu quinze conseillers territoriaux ». En effet, pour ne prendre que les deux départements alpins, un conseiller territorial des Alpes-de-Haute-Provence représentera 51 % d'habitants de moins que la moyenne régionale et un conseiller territorial des Hautes-Alpes 58 % de moins, un conseiller territorial des Bouches-du-Rhône représentant une population 2,9 fois plus importante que son collègue des Hautes-Alpes.

Le Conseil constitutionnel acceptera-t-il ces exceptions ? Je me garderai bien de trancher sur ce point !

Aux sénateurs, issus notamment des départements ruraux, qui se satisfont des quinze conseillers territoriaux promis, je pose cette question : et si le Conseil constitutionnel ne validait pas le choix gouvernemental d'un minimum de quinze conseillers territoriaux par département ? Il ne s'est pas privé, l'an dernier, de revenir sur le principe ancien d'un minimum de deux députés par département, dans une décision du 8 janvier 2009 : « Le maintien d'un minimum de deux députés pour chaque département n'est plus justifié par un impératif d'intérêt général susceptible d'atténuer la portée de la règle fondamentale selon laquelle l'Assemblée nationale doit être élue sur des bases essentiellement démographiques ».

Rien ne dit, mes chers collègues, que le Conseil constitutionnel ne tiendra pas, s'agissant des conseillers territoriaux, le même raisonnement, dès lors qu'aucun élément objectif n'impose un minimum de quinze conseillers plutôt que de douze ou de dix et que la nouvelle répartition des conseillers régionaux constitue une régression, en termes d'égalité des suffrages, par rapport à la situation actuelle. Si le Conseil constitutionnel annule totalement ou partiellement le tableau qui nous est présenté, le Gouvernement n'aura pas d'autre possibilité que de se plier à cette décision. Les élus des départements concernés n'auront alors plus que les yeux pour pleurer.

Une deuxième catégorie de malfaçons tient à la mauvaise conception de l'édifice.

Par quelque bout que l'on prenne le problème, dès lors que l'on entend désigner par le même vote, fût-ce avec deux bulletins distincts, les élus régionaux et départementaux, le dilemme est le suivant : réduire au-delà du raisonnable les effectifs des élus de proximité là où ils sont le plus nécessaires, c'est-à-dire dans les zones rurales, et les augmenter exagérément là où ils le sont moins, à savoir dans les secteurs urbains.

Sans aucune garantie constitutionnelle, et après beaucoup d'hésitations, le Gouvernement a fait le second choix, au risque de rendre ingouvernables une majorité de conseils régionaux et quelques conseils généraux.

L'amendement Courtois représente un pas de plus dans cette direction. Aux termes du texte issu de l'Assemblée nationale, amendé sur l'initiative de notre rapporteur, les effectifs des conseils augmenteraient de 50 % à 90 % dans six régions, de 100 % à 150 % dans neuf, et de 150 % à 200 % dans quatre autres. L'Île-de-France arrive en tête du hit-parade, avec, selon les versions, 308 ou 309 conseillers territoriaux, suivie par les régions Rhône-Alpes, Midi-Pyrénées et Provence-Alpes-Côte d'Azur, dont le nombre de conseillers oscillerait respectivement entre 296 et 298, entre 255 et 262 et entre 224 et 226. À ces effectifs, il faudra ajouter un nombre équivalent de suppléants-remplaçants si la proposition que le ministre de l'intérieur nous a faite il y a quelques mois vient à être mise en œuvre.

Cet accroissement des effectifs représente évidemment des dépenses d'agrandissement d'hémicycles, de création de bureaux, ainsi que des coûts de fonctionnement alourdis, ce qui n'était pas, semble-t-il, l'objectif premier de la réforme.

Il représente surtout une formidable régression démocratique, des assemblées dont les effectifs défient à ce point le sens commun ne pouvant qu'être des chambres d'enregistrement. Cela est si vrai que, par un de ses amendements, le Gouvernement avait proposé, assez étrangement, que les commissions permanentes, qui, je le rappelle, se réunissent à huis clos, soient placées sur le même rang que les conseils eux-mêmes.

Si le conseil régional est, selon l'expression de M. Fabre-Aubrespy, une « réunion des conseils généraux », comment coopéreront les présidents de conseil général, qui sont donc les chefs d'une majorité départementale, et le président du conseil régional ?

Le conseiller territorial est censé, par sa seule existence, assurer la mise en cohérence des politiques départementales et régionales, mais la convergence des politiques suppose des cohérences de majorités. Alors que cela ne pose pas trop de problèmes aujourd'hui, tel ne sera plus le cas, selon moi, à l'avenir... Une troisième catégorie de malfaçons est liée à la fragilité des fondations politiques de l'édifice.

Cela me permet de revenir sur la lecture que M. Marleix a faite hier de mon rapport d'information sur les modes de scrutin. Une telle lecture relève soit de la dyslexie, soit de la pure malhonnêteté intellectuelle. Personnellement, j'ai une préférence pour la seconde hypothèse...

En vérité, dès l'instant où l'élection du conseiller territorial est départementale, aucun mode de scrutin – scorporo à la française tel qu'initialement prévu ou scrutin majoritaire uninominal à deux tours – ne peut garantir, comme aujourd'hui, une majorité à la région.

De surcroît, plus le mode de scrutin assure une majorité départementale, ce qui est le cas de tous les scrutins avec prime majoritaire, plus il rend improbables les majorités régionales.

Cela est inéluctable, dès lors, comme le souligne encore M. Fabre-Aubrespy, que je ne me lasse pas de citer, que « nous sommes dans le cadre d'une juxtaposition d'élections départementales portant sur un petit nombre de sièges ».

Dans les régions, et il y en a beaucoup, où la coalition de la droite et celle de la gauche de gouvernement obtiennent des résultats électoraux proches, la majorité régionale risque de se trouver à la merci de formations qui, bien que très minoritaires sur l'ensemble de la région, disposeraient localement de bastions électoraux. Dans cette hypothèse d'un équilibre entre la droite et la gauche classiques, il pourrait très bien arriver que de telles formations – je pense bien sûr au Front national, mais aussi, dans ma région, à la Ligue du Sud, récemment créée sur

un modèle italien – se trouvent maîtresses du jeu.

Ainsi, en Provence-Alpes-Côte d'Azur, si la liste de la Ligue du Sud, emmenée par M. Bompard, maire d'Orange, a obtenu des résultats globalement faibles aux dernières élections régionales, elle a réuni 8,7 % des voix dans le Vaucluse et 36,6 % à Orange : si l'on ajoute les 11 % du Front national, on aboutit dans cette ville à un total de plus de 47 % des voix.

Contrairement à ce que vous avez affirmé, monsieur le ministre de l'intérieur, un scrutin majoritaire ne garantit donc pas une majorité.

Si, à l'échelon départemental, le mode de scrutin qui a été choisi ne posera pas trop de problèmes, puisque c'est celui qui existe actuellement, le risque de déstabilisation des régions est considérable.

Enfin, une quatrième catégorie de malfaçons tient à la fragilisation de l'édifice par la construction d'une annexe sans communication avec le corps de bâtiment principal : je veux parler des métropoles.

Des propositions, nous allons en faire, monsieur le ministre, un peu de patience ! Pour l'heure, souffrez que nous mettions l'accent sur les graves défauts de votre édifice, avant que vous ne l'inauguriez !

Les métropoles sont destinées à vampiriser départements et régions, sans que l'on sache comment s'articuleront les politiques et les responsabilités des uns et des autres. Qui assurera la coordination entre régions, départements et métropoles ? Ce ne sera pas les conseillers territoriaux élus dans les cantons métropolitains, puisqu'ils seront incompétents dans les domaines délégués par les régions et les départements à la métropole, ni les délégués métropolitains, puisqu'ils ne seront pas obligatoirement conseillers territoriaux.

Ainsi, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur sera compétente en matière de développement économique, sauf pour les métropoles de

Marseille, de Toulon et de Nice, voire d'Aix-en-Provence si sa communauté d'agglomération parvient à se hisser – je sais que certains y songent – au rang de métropole. Qui assurera la cohérence de l'ensemble ? Mystère !

Faudrait-il donc, mes chers collègues, balayer ces interrogations d'un revers de main au prétexte qu'il importe d'en finir le plus tôt possible avant les prochaines élections et que l'on verra bien à l'usage ? Ce serait faire courir un grand risque à nos collectivités, déjà aux prises avec des difficultés financières inédites.

Telles sont les raisons pour lesquelles je vous propose de remettre la totalité de l'ouvrage sur le métier et de prendre le temps d'un examen approfondi des conséquences d'une réforme qui a sombré progressivement dans la confusion.

Question d'actualité...

RETRAITE

par Claude DOMEIZEL, sénateur des Alpes de Haute-Provence

[séance du jeudi 1er juillet 2010]

Ma question s'adresse à M. le ministre du travail, de la solidarité et de la fonction publique. Monsieur le ministre, je voudrais vous interroger à propos du projet de loi portant réforme des retraites que vous venez de dévoiler, non pas sur son contenu – nous aurons le temps de le faire ultérieurement –, mais sur la forme et la méthode employée.



Quand on parle de retraite, on fait souvent référence à la Suède. Toutefois, il ne faut pas perdre de vue que ce pays a réussi sa réforme des retraites pour une bonne partie parce que celle-ci a été élaborée dans un temps non contraint, dans une vraie concertation et une écoute réciproque.

Or croyez-vous, monsieur le ministre, que la recherche d'un tel consensus soit possible dans un climat de mépris ? Mépris de l'appel lancé par des centaines de milliers de manifestants le jeudi 24 juin dans l'ensemble du pays, qui scandaient entre autres : « Ne touchez pas au seuil des 60 ans ! »

Mépris du Président de la République pour ses électeurs, car le candidat Nicolas Sarkozy avait prétendu et crié haut et fort qu'il ne toucherait jamais à l'âge légal de la retraite à 60 ans, une affirmation que le Président de la République a reprise en mai 2008, c'est-à-dire il y a peu de temps, lors d'une interview !

Mépris pour ceux qui occupent des emplois pénibles et voient leur situation balayée d'un revers de main ! Leur sort serait réglé par des examens médicaux au cas par cas ! Mépris pour les femmes ! À de nombreuses reprises, nous vous avons alerté sur le fait qu'elles risquaient d'être de nouveau pénalisées ! Mépris, enfin, pour les engagements tacites pris par le Parlement d'alimenter le Fonds de réserve pour les retraites et de ne pas y toucher jusqu'en 2020 !

Monsieur le ministre, je crois deviner que vous allez me rétorquer que vous avez répondu hier favorablement à l'une des demandes pressantes que je vous avais adressées, au nom du groupe socialiste, concernant les mères de famille de trois enfants totalisant quinze ans d'ancienneté. Même si vous avez mis trop de temps à reconnaître que vous aviez fait une « bourde », nous prenons acte avec satisfaction de votre décision. Mais vous n'êtes pas allé jusqu'au bout de la démarche qui s'imposait.

La brutalité demeure, la brutalité avec laquelle vous remettez en cause cette dérogation et ses conséquences désastreuses en matière de gestion du personnel, particulièrement dans les hôpitaux et les établissements d'enseignement.

Il ne sortira rien de bon de cette précipitation, de cette absence d'écoute et de ce mépris !

Quelle est ma question ?... Je ne vous en poserai aucune, monsieur le ministre ! Car vous et vos collègues du Gouvernement avez développé une réelle habileté à vous dérober aux réponses !

Je vous laisse donc le loisir de réagir, ou pas.

Réponse de M. Éric Woerth, ministre du travail, de la solidarité et de la fonction publique.

Bien que vous ne me posiez pas de question, monsieur le sénateur, je tiens cependant à vous répondre ! Vous me dites que la Suède possède probablement le meilleur des systèmes. Je vous fais tout de même remarquer que le niveau des pensions des Suédois vient de baisser de 3 %. Si c'est cela que vous voulez pour les Français, il faut absolument le dire !

Dans ce cas, il suffit d'adopter un régime de comptes notionnels, sur une dizaine ou une quinzaine d'années. Le niveau des pensions devient ainsi la variable d'ajustement du système de retraite par répartition, ce qui entraînera la baisse régulière et systématique de la retraite des Français. Soyez logique avec vous-même, monsieur le sénateur ! Par ailleurs, de quel mépris parlez-vous ? S'agit-il du mépris du parti socialiste pour toute forme de réforme des retraites ?

Le parti socialiste n'a en effet jamais proposé la moindre réforme des retraites. En 1993, vous vous êtes opposés au sauvetage du régime de retraite proposé par M. Balladur. En 2003, vous vous êtes opposés au sauvetage proposé par M. Fillon. Et en 2010, vous vous opposerez à la réforme que le Gouvernement entend mettre en œuvre !

Est-ce bien la meilleure façon d'affronter le problème ? J'en doute fort ! Vous nourrissez également un formidable mépris pour la réalité. Quelle est-elle ? Nous vivons plus longtemps et, dans tous les pays du monde, quels que soient les modes de gouvernement et quelle que soit la couleur politique des gouvernants, les systèmes de retraite ont toujours été modifiés en tenant compte de l'âge.

Quand on parle de retraite, on parle évidemment d'âge ! Qui peut penser le contraire ? Pour notre part, nous ne méprisons personne.

Nous nous efforçons de sauver le régime par répartition.

Nous menons une réforme courageuse, en acceptant de regarder la réalité en face, sans la nier.

Par ailleurs, notre réforme est juste, juste pour ceux qui ont commencé jeune, juste pour ceux qui ont subi, dans leur carrière, des facteurs d'exposition à la pénibilité.

Question d'actualité...

CLIMAT POLITIQUE

par Gérard MIQUEL, sénateur du Lot

[séance du jeudi 1er juillet 2010]

Ma question s'adresse à M. le Premier ministre. Le dossier fiscal de Mme Bettencourt et les suspicions de fraude dont elle fait l'objet suscitent un malaise grandissant dans notre pays et nourrissent la défiance à l'égard du politique. Monsieur le Premier Ministre, dans cette affaire, je me garderai d'endosser les habits du procureur et de mettre en doute la probité d'un ministre.



Les investigations et les révélations de la presse, ainsi que les interrogations et les inquiétudes de nos compatriotes vous imposent de faire sans délai œuvre de transparence, afin de déterminer toutes les responsabilités. Vous savez que le jugement de l'opinion peut être sévère, voire injuste. En tout cas, il se forme dans un temps bref qui ne s'accommode pas de la lente recherche de la vérité.

C'est pourquoi, afin qu'à l'avenir nul ne soit victime à tort de la suspicion créée par une telle situation, un certain nombre de responsables politiques de l'opposition comme de la majorité vous proposent de mettre un terme à une ambiguïté regrettable, en séparant clairement les missions dévolues à un membre du Gouvernement de celles relevant de la gestion d'un parti politique.

En posant comme règle l'incompatibilité entre l'exercice d'une responsabilité ministérielle, au premier rang desquelles celle du budget de la

nation, et la fonction de trésorier d'une formation politique, nous garantirions davantage l'impartialité de l'État, en évitant l'écueil de la confusion des genres.

Ainsi, nous apporterions notre modeste pierre à l'édifice pour que la République irréprochable, hier vantée par le Président de la République, ne demeure pas lettre morte.

Monsieur le Premier ministre, je vous remercie de votre réponse.

Réponse de M. Luc Chatel, ministre de l'éducation nationale, porte-parole du Gouvernement.

Monsieur le sénateur, on finira par se demander ce que vous reprochez réellement à Éric Woerth, si ce n'est d'appartenir au gouvernement de François Fillon et de mener une réforme difficile mais ô combien nécessaire pour l'avenir des Français !

Monsieur le sénateur, vous semblez reprocher à Éric Woerth d'être intervenu dans le dossier fiscal de Mme Bettencourt.

Or le ministre du budget et le directeur général des finances publiques ont été extrêmement clairs à ce sujet. Nous avons même proposé que des personnalités indépendantes, à savoir les présidents respectifs de la commission des affaires économiques et de la commission des finances de l'Assemblée nationale – ce dernier étant d'ailleurs membre du groupe socialiste – contrôlent eux-mêmes les dires de M. Woerth, en vertu de leur pouvoir d'investigation.

En outre, François Baroin a proposé hier que l'inspection générale des finances mène une enquête sur ce sujet en toute transparence.

Monsieur le sénateur, vous semblez reprocher à Éric Woerth d'avoir cumulé ses fonctions avec celles de trésorier d'une formation politique. Je vous ai vu moins indigné, à l'époque, lorsqu'Henri Emmanuelli cumulait sa fonction de trésorier du parti socialiste avec celle de président de l'Assemblée nationale !

J'observe qu'Éric Woerth est devenu trésorier de l'UMP à la fondation de celle-ci, en 2002, alors qu'il était député. Depuis lors, il a été secrétaire d'État, puis ministre, et cela fait maintenant huit ans qu'il assume cette fonction, qu'il a professionnalisée. Or vous faites peu de cas des évolutions juridiques qui ont eu lieu en matière de financement des partis politiques, aux termes desquelles le trésorier d'un parti est un véritable gestionnaire.

Vous semblez également reprocher à Éric Woerth d'avoir bénéficié d'un versement émanant d'une personne physique. Mais c'est vous qui avez contribué à mettre en place les lois sur le financement de la vie politique qui prévoient et encadrent les dons de personnes physiques pour les campagnes électorales et assurent leur contrôle !

La vérité, monsieur le sénateur, c'est que vous ne savez plus quoi inventer pour tenter de discréditer Éric Woerth, sa réforme et le Gouvernement dans son ensemble, et comme il est difficile de prouver ce qui n'existe pas, vous donnez libre court à votre imagination.

Monsieur le sénateur, on aurait aimé que cette imagination soit mise au profit de l'intérêt général et que vous la consacriez notamment à l'élaboration de propositions sur la réforme des retraites.

Question d'actualité...

FISCALITE

par Jean-Jacques MIRASSOU, sénateur de la Haute-Garonne

[séance du jeudi 1er juillet 2010]

Ma question s'adresse à Mme la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi. Le Gouvernement, voilà un an jour pour jour, annonçait dans un grand fracas médiatique à l'adresse de tous les restaurateurs de France la baisse à 5,5 % de la TVA dans la restauration, mesure censée être porteuse de grandes espérances – baisse des prix, création d'emplois.



En ce jour anniversaire, il est donc temps de tirer un premier bilan de l'application de cette mesure en comparant les chiffres publiés ces derniers jours dans la presse avec les engagements pris ici même par Mme Lagarde le 8 juillet 2009. La baisse des prix se situe dans une fourchette – c'est le cas de le dire – comprise entre 1,3 % et 2,5 % en fonction du mode de calcul, chiffre à comparer avec l'annonce par Mme Lagarde à l'époque d'une baisse de 11,8 % du prix des plats types. En ce qui concerne les créations d'emplois, M. Novelli brandit depuis quelques jours, à longueur de communiqués, le chiffre de 21 700 emplois supplémentaires. Ce chiffre, en fait, résulte d'un petit bidouillage, puisque chacun sait que la profession crée chaque année, en moyenne, 15 000 emplois. Seules 8 000 créations d'emplois sont donc dues à la baisse de la TVA. J'ajoute que, le 8 juillet dernier, Mme Lagarde, toujours elle, n'hésitait pas à annoncer la perspective de 40 000 créations d'emplois en deux ans.

Voilà, mes chers collègues, mesdames, messieurs les ministres, la réalité des chiffres d'une mesure que le Gouvernement annonçait comme « historique » !

Ce premier bilan a suscité des interrogations, voire des polémiques, qui ont gagné les rangs de la majorité et du Gouvernement. La légitimité et l'efficacité de cette mesure sont manifestement de plus en plus contestées au moment où, dans le cadre d'un plan de rigueur qui ne dit pas son nom, vous vous apprêtez à contraindre nos concitoyens à se serrer encore davantage la ceinture.

Dès lors, ma question est simple : pourquoi vous êtes-vous autorisés à faire l'impasse sur une rentrée fiscale de près de 2,5 milliards d'euros par an ? S'il vous reste quelques secondes, vous dresserez devant nous le bilan de la campagne d'adhésion lancée, à la même époque, par l'UMP à l'attention des restaurateurs, car j'ai la faiblesse de penser que ceci explique peut-être cela.

Réponse de M. François Baroin, ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État.

Monsieur le sénateur, si le Président de la République, à la suite de son prédécesseur, Jacques Chirac, a porté cette demande d'une baisse du taux de TVA applicable au secteur de la restauration avec une telle détermination auprès de Bruxelles, c'est pour satisfaire à une exigence d'équité, à savoir mettre fin à une distorsion de concurrence entre, d'un côté, les fast-foods, qui bénéficiaient d'un taux de TVA à 5,5 % et, de l'autre, l'ensemble du secteur de la restauration traditionnelle, industrie de main-d'œuvre, pénalisé par un taux à 19,6 %.

Ainsi, avant d'engager toute polémique, il faut bien avoir à l'esprit que c'est un principe d'équité qui a prévalu dans la décision de réduire à 5,5 % le taux de la TVA dans le secteur de la restauration.

En outre, de la même manière que, lorsqu'il a été question du bouclier fiscal, nous nous sommes battus, sous l'autorité du Premier ministre, pour convaincre les uns et les autres que la stabilité des règles était une nécessité en matière fiscale, nous nous battons aussi pour laisser le temps à cette mesure de baisse de la TVA de produire ses effets en termes de création d'emplois.

La stabilité des règles, je le répète, est un impératif, d'autant que, dans le cas d'espèce, ce dispositif, pour si récent qu'il soit, produit déjà des résultats. Ainsi, parmi tous les secteurs économiques, le secteur de la restauration a été celui qui a créé le plus grand nombre d'emplois depuis le début de l'année, précisément plus de 21 000, et ces emplois ont été créés grâce à la baisse de la TVA.

J'ajoute qu'un accord, sur lequel, pour des raisons que j'ignore, la gauche est demeurée très silencieuse, a été signé avec l'ensemble des syndicats, accord portant à la fois sur les salaires des employés de la restauration, sur la baisse des prix et, enfin, sur la création d'emplois. C'est dans la durée que nous pourrons juger l'efficacité et la pertinence de cet équilibre.

Nous serons attentifs au respect de cet accord, mais, pour le moment, laissons aux protagonistes le temps de le faire vivre. Le Gouvernement fera preuve d'exigence, car si les restaurateurs ont des comptes à rendre à l'État, ils ont aussi des comptes à rendre aux consommateurs. La transparence sera de mise.

Communiqué de presse...

Enseignement français à l'étranger

Prise en charge des frais de scolarité des élèves français :
une mesure inéquitable et injuste !

Monique Cerisier-ben Guiga, Claudine Lepage et Richard Yung, sénateurs socialistes représentant les Français établis hors de France, se réjouissent que le rapport d'information de l'Assemblée nationale sur l'avenir de l'enseignement français à l'étranger préconise **la suspension de la prise en charge des frais de scolarité**.

Ils estiment néanmoins **regrettable** qu'il ait fallu attendre la publication d'un rapport pour remettre en cause l'opportunité de cette promesse du candidat Sarkozy. En effet, depuis 2007, **ils n'ont cessé de dénoncer cette mesure inéquitable et injuste**.

Cette mesure inéquitable risque à terme de ruiner le ministère des Affaires étrangères et européennes. La gratuité dans tout le système, c'est plus de 700 millions d'euros !

La prise en charge est également **un dispositif injuste** car elle introduit une inégalité, d'une part, entre les élèves du niveau lycée et les élèves des autres niveaux (maternelle, primaire et collège) et, d'autre part, entre les élèves français et les élèves étrangers. La prise en charge a entraîné une hausse des frais de scolarité qui est supportée par les élèves des autres niveaux et les élèves étrangers. Conséquence : ces derniers se détournent de plus en plus des établissements français à l'étranger.

En outre, dans les États membres de l'Union européenne, la prise en charge des frais de scolarité pose **un grave problème juridique**. Elle est en effet contraire au principe de non-discrimination en raison de la nationalité consacré par les traités européens. Elle pourrait donc être sanctionnée par la Cour de justice de l'Union européenne.

C'est pourquoi, il convient **de substituer** à la prise en charge des frais de scolarité **un renforcement du système des bourses attribuées sur critères sociaux**.

Il est à espérer que la mission conduite par la députée Geneviève Colot et la sénatrice Sophie Joissains débouche sur les mêmes conclusions. **Monique Cerisier-ben Guiga, Claudine Lepage et Richard Yung** en doutent fortement cependant dans la mesure où ces deux parlementaires appartiennent à la majorité et répondent à une demande du Président de la République.

diffusion le 5 juillet 2010

Communiqué de presse...

Réforme des collectivités locales : le Sénat rétablit la clause générale de compétence

Le Groupe socialiste du Sénat se félicite de l'adoption par la majorité des sénateurs d'un amendement rétablissant clairement la clause générale de compétence, principe fondateur de la libre administration des collectivités locales.

Cet amendement rétablit de fait la clause de compétence générale pour les communes, départements et régions.

Les sénateurs socialistes ont rappelé en séance que la clause générale de compétence était défendue par toutes les associations d'élus. Il était, et reste, utile de mieux préciser les prérogatives de chaque collectivité, mais le projet de loi du gouvernement est tellement confus, contraignant et, au total, inapplicable que c'était une garantie indispensable que de maintenir dans la loi la clause de compétence générale qui constitue l'un des fondements de l'autonomie des collectivités territoriales et l'une des garanties de l'exercice des libertés locales.

Le Sénat, en adoptant cet amendement, a été fidèle à l'esprit de la décentralisation.

diffusion le 1^{er} juillet 2010

Communiqué de presse...

Réforme des collectivités locales

Au nom du Groupe socialiste du Sénat, Jean-Pierre Sueur s'est étonné des déclarations de M. Nicolas About, au début de la séance de ce jeudi 1er juillet.

Il s'est étonné que celui-ci ait demandé une « nouvelle délibération » suite au vote d'un amendement rétablissant la clause de compétence générale des collectivités locales, vote survenu au terme d'un débat approfondi de plusieurs heures.

Il a fait part de la grave préoccupation du Groupe socialiste devant le fait que M. Nicolas About ait expliqué que certains sénateurs centristes auraient volontairement refusé d'exprimer le vote de certains sénateurs centristes absents. Il a déclaré : « la moindre des choses est que le vote de chaque sénateur soit libre au Sénat. Je n'imagine pas qu'il puisse y avoir une quelconque contrainte sur l'expression d'un vote au Sénat. Cette affaire est d'une particulière gravité. Je demande qu'elle soit évoquée avec le président du Sénat qui présidait la séance d'hier au soir. »

diffusion le 1^{er} juillet 2010



Le Bulletin du Groupe socialiste du Sénat
avec la participation des collaborateurs du groupe

Coordination : Nicolas BOUILLANT

A ï c h a K r a ï

Secrétaire de rédaction - publication - réalisation et conception

Contact : 01 42 34 38 51 Fax : 01 42 34 24 26 - a.krai@senat.fr

Site du groupe socialiste : <http://www.senateurs-socialistes.fr/>

Reprographie : Sénat