

NOTE °67.

ÉTATS GÉNÉRAUX DE LA DÉMOCRATIE TERRITORIALE

5 octobre 2012 : séance plénière dans le grand amphithéâtre de la Sorbonne
Compte rendu réalisé par Georges Gontcharoff

NB : Ce document est la seconde partie du compte rendu des Etats généraux de la Démocratie territoriale et porte sur les débats du 5 octobre, la première partie portait sur les débats de la journée du 4 octobre.

Jean-Pierre BEL

« Ces États Généraux constituent l'aboutissement d'un processus engagé depuis un an. Une nouvelle dynamique, basée sur la confiance, s'est instaurée entre le gouvernement, les élus et leurs associations. Les 20 000 réponses ont été analysées. Elles montrent ce que les élus pensent, et permettent au gouvernement d'être à leur écoute. Un espoir s'est levé. Chacun va pouvoir s'inscrire dans une grande réforme. Deux convictions majeures nous inspirent : les territoires doivent être mis au service des citoyens. Les élus doivent être respectés car ils sont au service des valeurs de la République. »

François HOLLANDE. (notes prises pendant le discours, il ne s'agit donc pas d'un mot-à-mot).

« Les réponses au questionnaire adressés aux élus ne constituent pas du tout des « cahiers de doléances », mais, au contraire, des séries de propositions utiles qui orienteront le gouvernement qui prépare une loi de décentralisation. Ces propositions inspireront directement les travaux du gouvernement. Nous nous appuyons sur une prise de conscience commune de la nécessité de rendre le pays plus fort, en étant un pays rassemblé. Les territoires ne constituent pas une charge pour notre pays, mais au contraire, des atouts pour obtenir le redressement. »

La reconnaissance des territoires de la part de l'État Central vient de loin. L'État s'est longtemps méfié des territoires parce qu'ils étaient ceux des notables et des paroisses. Le Jacobinisme était certain d'établir « l'unité de la République ». Le local devait être tenu en tutelle. La IVème République est caractérisée à la fois par l'instabilité gouvernementale et par la rigidité autoritaire et normative de l'administration étatique qui assure la continuité de l'État. Il faut attendre François Mitterrand pour que mouvement s'inverse et que des droits soient vraiment reconnus aux pouvoirs locaux.

Trente ans après les premières lois de décentralisation, celle-ci fait l'objet d'un consensus entre la droite et la gauche. La République « dont l'organisation est décentralisée », est reconnue dans la Constitution. Les acquis des lois de cette époque constituent notre bien commun : émancipation des élus par rapport à la tutelle, constitution d'administrations départementales et régionales, immenses transferts de compétences de l'État vers les collectivités locales. Mais aujourd'hui, on mesure un certain nombre de limites dans ce mouvement. On a pris conscience qu'une nouvelle étape devait être franchie. On a notamment compris que la décentralisation impliquait une forte réforme de l'État.

Les citoyens se plaignent de la complexité des structures, de l'illisibilité des actions, des financements croisés. Tout cela ne leur permet pas de savoir qui fait quoi et qui paie quoi. Il faut mettre fin à toutes ces incohérences.

On sait aussi qu'on ne pourra pas mener une véritable réforme décentralisatrice sans qu'elle contienne une profonde réforme de la fiscalité locale.

Les acteurs locaux doivent être reconnus, respectés et responsabilisés. L'exercice de la citoyenneté constitue un levier pour la croissance. Le développement ne se fera pas sans l'implication des territoires. N'oublions pas que ce sont les collectivités territoriales qui assurent 70 % de l'équipement du pays. Les collectivités locales sont les lieux où s'applique la loi. Sans elles, l'État ne peut pas agir dans les territoires. Nous avons tous besoin de relations fortes entre l'État et les collectivités territoriales. On ne peut admettre le discours selon lequel il y a trop d'élus, trop de communes, trop de structures. 90 % des élus sont des bénévoles qui ne touchent aucune indemnité. Mais ce constat ne peut pas servir de justification au maintien du statu quo. Il faut réformer. Il faut moderniser le cadre de l'action publique.



« Un projet de loi de décentralisation sera présenté, le printemps prochain, devant le Sénat. Il est d'abord destiné à établir la confiance entre l'État et les élus, grâce à un dialogue qui se fera dans un cadre stable. Le Haut Conseil des Territoires résultera de la fusion du Comité des Finances Locales, du Comité d'évaluation des normes, du Comité d'évaluation des charges, le tout dans un esprit d'élargissement et d'assouplissement. Ce sera une instance d'évaluation.

Il faut reconnaître aux collectivités locales un droit à l'expérimentation Beaucoup plus étendu que les miettes qui ont été octroyées jusqu'à présent. La République est une, mais elle n'est pas uniforme. Les collectivités doivent avoir un droit d'adaptation locale de la loi et des réglementations. On ne peut se cacher qu'il s'agit d'une évolution périlleuse qu'il faudra encadrer. Mais il est essentiel de tenir compte de la diversité des territoires.

Les normes doivent être allégées. Il en existe 400 000 actuellement. Les parlementaires, atteints de schizophrénie, multiplient les normes nationalement et les dénoncent localement. Aucune norme ne doit être décidée sans l'avis de la commission. Il faut faire plus simple pour aller plus vite L'allègement des normes est une forme de respect des élus. Par exemple, dans le domaine de la sécurité, il faut garder des normes, mais sans pour autant paralyser l'action. Dans le système tel qu'il fonctionne actuellement, l'État continue d'agir dans des domaines qui ont été décentralisées entre les mains des collectivités territoriales. Il est illégitime que l'État continue d'agir dans des domaines qui ont été transférés. Il faut revenir au système des « blocs de compétences ». Chaque niveau à ses compétences bien délimitées et aucun autre niveau n'empiète sur les compétences d'un autre. On évite ainsi les doublons, les gaspillages d'argent public. Les transferts doivent être totaux et non partiels. Ainsi la région doit avoir l'entière responsabilité de la formation professionnelle actuellement partagée de manière confuse, y compris la responsabilité de l'orientation. La politique de l'emploi doit être entièrement entre les mains des régions et plus du tout dans celles de l'État. Il en est de même de l'aide et au soutien des petites et moyennes entreprises. Une Banque Publique d'Investissement mutualisera les crédits de l'État avec ceux de la région. La distribution des crédits des Fonds structurels européens ne passeront plus par l'État, mais seront directement

gérés par les régions, ce qui rendra l'aide plus économe et plus rapide, avec un meilleur service pour les territoires.

Les politiques du handicap et de la dépendance seront entièrement confiées aux départements. L'État partagera avec les Conseils généraux et les communes la responsabilité de la transition énergétique.

La réforme a besoin d'une accentuation de la cohérence. Je considère les communes comme irremplaçables : elles resserrent le tissu social. Tous les arguments opposés aux départements sont faux : ils ne sont pas trop vieux ; ils ne sont pas archaïques ; Ils ne sont pas dépassés ; leur disparition n'entraînerait aucune économie réelle. Les Conseils généraux ont démontré leur efficacité, notamment dans le domaine social. Le problème n'est pas tant dans le nombre d'échelons que dans la répartition des compétences et dans les modes de gouvernance.

On s'est beaucoup interrogé à propos de la compétence générale. L'important est qu'il n'y ait pas de tutelle d'une collectivité locale sur une autre. Si chaque compétence est nettement attribuée à une collectivité, si une autre veut intervenir dans le même domaine, elle ne peut le faire que dans le cadre d'un accord contractuel avec la collectivité « chef de file » Il faut étendre et préciser la notion de « chef de file » à tous les domaines de l'action publique : transports, logement, formation, politiques de la jeunesse... La gestion d'un domaine par une seule collectivité est la règle, mais il faut garder la possibilité de partenariat entre plusieurs collectivités. Nous proposons l'instauration d'un « pacte de gouvernance territoriale » qui encadrera ces partenariats et qui seront variables d'un territoire à l'autre pour respecter les spécificités.

Les métropoles émergent peu à peu depuis trente ans. Le temps est venu de leur donner un cadre juridique pour les renforcer. Nous réfléchissons au contenu de ce nouveau cadre. La démocratie est la plus belle idée de la décentralisation, en cherchant à rapprocher le pouvoir du citoyen. C'est un objectif qui n'a été que partiellement atteint. Beaucoup de citoyens ont l'impression de ne pas avoir vraiment profité de la décentralisation, voire d'en avoir été dépossédés au seul profit des élus. La décentralisation constitue un moyen de renforcer le lien civique. On a besoin que la confiance soit établie entre les élus et les citoyens. Il faut prendre la démocratie au sérieux et ne pas la considérer comme un accompagnement décoratif.

Nous abrogerons les dispositions concernant les conseillers territoriaux. Mais cette abrogation pose des questions et d'abord la date des élections régionales et départementales. En 2 014, nous aurons trois rendez-vous électoraux : les municipales, les européennes et les sénatoriales. Il ne serait pas raisonnable d'en ajouter. Il est donc raisonnable de songer à reporter les départementales et les régionales à 2 015. (Implicitement, le président de la République annonce l'abrogation de la loi de janvier 2 010, dite « de concomitance des calendriers », qui avait prévu, le même jour, les élections municipales et la première élection des conseillers territoriaux). Ce report permettra de mieux réfléchir au mode de scrutin des départements. Nous avons besoin, à la fois, d'un ancrage territorial des élus et de l'application de l'exigence de parité.

En ce qui concerne les élections au niveau de l'intercommunalité, je suis partisan d'un scrutin qui ait lieu en même temps que celui des conseillers municipaux, par le système du fléchage. Il est inutile d'avoir un scrutin distinct.

En ce qui concerne la limitation du cumul des mandats, j'attends, pour prendre position, le rapport de la commission Jospin qui sera rendu au début du mois de novembre. L'idée retenue sera testée au printemps 2 013. J'entends monter une exigence de réduction des cumuls, mais aussi de renouvellement des élus, d'élargissement de leur assise sociale et de modernisation de leur mode de gouvernance. Le mandat est une tâche noble, exigeante qui devra être mieux reconnue.



Il faut instituer un cadre financier renouvelé de confiance entre l'État et les collectivités locales. Un projet sera présenté au début 2 013 devant le Haut Conseil des Territoires. Le contexte est connu. La priorité du gouvernement est le redressement des comptes publics. Ce n'est pas seulement pour obéir à l'Europe, mais pour nous libérer de l'emprise des marchés financiers, pour nous redonner une marge de manoeuvre. Des efforts seront demandés à tous et donc aussi aux collectivités locales. Les collectivités locales votent leur budget en équilibre : elles n'ont donc pas besoin qu'on leur applique la « règle d'or », d'autant plus qu'elles empruntent pour investir. Mais le redressement de nos équilibres financier appelle la participation des collectivités locales.

La fiscalité locale sera réformée. Elle doit surtout être simplifiée, car elle à la fois archaïque et injuste. Il faut d'abord une fiscalité régionale compatible avec le dynamisme que l'on attend de ce niveau. Les régions doivent absolument retrouver une autonomie fiscale. Il est urgent que les départements, dès 2013, disposent d'une fiscalité leur permettant de faire face à la dépendance.

Les collectivités locales, après la faillite de DEXIA, doivent retrouver une aide pour leur accès au crédit. Un nouvel outil financier sera mis en place, notamment pour aider les collectivités qui ont été victimes d'emprunts toxiques.

Il faut renforcer la péréquation financière verticale, notamment en faveur des quartiers urbains et du rural. La péréquation horizontale doit être élargie et adaptée.

La désertification civique des quartiers urbains est aussi grave que la désertification humaine des espaces ruraux.

La question majeure est de savoir quel est le rang de la France dans la mondialisation et quelle est la place de chacun dans cette France que nous préparons ensemble pour demain. Il faut préparer la transition. Il faut inventer de nouveaux modèles de développement. L'État ouvre la direction, mais il ne réussira pas seul.



Première table-ronde.

Yves KRATTINGER, sénateur, président du comité de pilotage des États Généraux de la démocratie territoriale.

« Un esprit républicain a marqué nos échanges. Nous avons essentiellement recherché un consensus à partir des réponses des élus au questionnaire que nous leur avons envoyé, un consensus sur les mandats et un consensus sur les fonctions. Nous avons beaucoup insisté sur les nouvelles relations de confiance qu'il fallait établir entre l'État et les collectivités

territoriales. Les questions qui ont émergé sont la clarification des compétences, la répartition des moyens, les formes de la solidarité territoriale et le consolidation du statut de l'élu.

Les cahiers d'acteurs ont fait l'objet d'une synthèse par un organisme indépendant. Tout le monde réclame une gouvernance apaisée, constructive et réactive. Tout le monde réclame une nouvelle et forte étape de la décentralisation ».

Edmond HERVÉ, sénateur, rapporteur.

« La première revendication est celle de la diminution des normes. L'État est garant du pacte républicain, mais il doit aussi assurer le maximum de liberté aux élus locaux en ne les encadrant dans leurs actions que pour l'indispensable.

Les politiques partenariales se sont multipliées depuis des années. Elles vont dans le bon sens et il faut les conforter. Mais elles requièrent une confiance nouvelle : confiance entre l'État et les collectivités territoriales, mais aussi confiance entre les différents niveaux de collectivités territoriales. Il faut donc réaffirmer avec force les vertus de la contractualisation.

Avant la discussion de tout texte, il faut affirmer la nécessité des études d'impact qui en évaluent les conséquences prévisibles...

Développer l'expression citoyenne ne met pas en péril la fonction des élus. Le développement de la démocratie participative n'entache pas les prérogatives de la démocratie représentative. Nous devons nous attacher à la pédagogie civique si nous voulons des territoires dynamiques ».

**Thani Mohamed SOILHI, sénateur, souligne quelques spécificités de l'Outre-Mer.
Un élu local du Maine et Loire.**

« Il faut redonner du temps aux élus en ce qui concerne la restructuration de l'intercommunalité. Cette restructuration ne doit pas se faire avec autoritarisme et rigidité, comme jusqu'à présent. Elle demande de la souplesse. Elle demande que l'on s'adapte aux réalités diverses des territoires. Il ne faut pas bouleverser les choses qui marchent bien, mais au contraire les conforter ».

Le président du Conseil général du Val-de-Marne.

« La loi Sarkozy n'avait pas fait l'objet d'une véritable concertation. Ce ne doit pas être le cas de la nouvelle réforme qui doit au contraire associer, aussi longtemps et aussi sérieusement que nécessaire, l'ensemble des acteurs, élus et non-élus. La concertation qui entoure ces États généraux est nécessaire, mais elle n'est pas suffisante. Il faut beaucoup accentuer la concertation qui entoure la réforme. Des débats doivent être organisés dans tout le pays.

Il est impératif que l'État fixe préalablement des règles financières honnêtes, notamment pour le département ».

Un maire de Haute-Garonne.

« Il ne s'agit pas seulement de confiance entre les différents niveaux de collectivités territoriales, mais aussi de confiance entre les élus ruraux et les élus urbains. La réforme des finances locales constitue un préalable absolu. La solidarité entre les territoires doit être entièrement revue.

Les élus régionaux ne s'appuient pas assez sur les CESER qui leur apportent pourtant l'expertise irremplaçable de la société civile. La métropolisation fait courir au pays le danger d'être coupé en deux et de faire oublier que le monde rural est vivant ».

Un maire du Doubs.

« La relation de confiance entre l'État et les collectivités locales s'est beaucoup dégradée. S'il est impératif de la restaurer, nous partons de loin. L'État doit donner aux collectivités locales les moyens de faire vivre des services publics locaux de qualité. L'État doit faire revenir ses propres services sur les territoires qu'il a beaucoup désertés. L'État doit renoncer à tout diriger par la dictature des normes. L'État doit donner toute sa place à l'expérimentation. L'État doit fortement définir le rôle du « chef de file », afin de mettre fin à la dictature du Préfet. Quand l'État transfère une compétence, il doit totalement renoncer à intervenir dans ce domaine.

L'État doit reconnaître que la ruralité constitue une charge supplémentaire et compenser cette charge. Plus une commune est petite, plus elle a besoin de l'État ».

ÉRIC DOLIGÉ, sénateur, étant empêché, son rapport est lu par Edmond HERVÉ

« Il est indispensable que l'État se recentre sur ses compétences régaliennes et ne s'occupe plus tout de toutes les autres compétences qu'il a transférées. Il ne doit plus y avoir de nouveaux transferts de compétences, avant que les compétences qui ont déjà été transférées aient été évaluées ».

Jean-Paul HUCHON, président de la région Ile-de-France.

« La région est d'abord responsable du développement économique. Nous comptons beaucoup sur la Banque publique régionale d'investissement, une « banque mutualiste régionale ».

Nous comptons aussi beaucoup sur le transfert en notre faveur des Fonds européens. La région, dans un grand nombre de domaines, doit en effet être confortée dans son rôle de « chef de file », mais d'un chef de file qui collabore étroitement avec les départements, les intercommunalités et les communes ».

Un maire, président d'intercommunalité.

« Il faut cesser d'opposer l'État et les collectivités territoriales : tous deux sont au service des citoyens. La confiance dont on parle tant ici ne se décrète pas. Elle s'institue peu à peu dans le dialogue et dans le respect de la parole donnée.

Les communes et leurs intercommunalités ne sont pas les sous-traitantes des politiques nationales. Il faut leur donner les moyens de mener des politiques spécifiques, choisies par elles, parfois expérimentales.

Il faut mettre fin à la folie normative.

Il faut ramener le Préfet à son rôle majeur : assurer le maintien et la cohérence du service public ».

Un maire de Haute-Saône.

« Pour rendre nos territoires plus attractifs, nous manquons de matière grise pour mettre en forme nos projets. Les textes législatifs et réglementaires sont trop nombreux, souvent illisibles. Nous manquons aussi de matière grise pour les comprendre et les rendre applicables ».

Le maire fait état d'une « d'une Agence départementale d'ingénierie » créée dans son département au service des communes et des intercommunalités. Elle est d'autant plus nécessaire que les services déconcentrés de l'État dans les départements contrôlent mais ne conseillent plus ».

Jacqueline GOURAULT, sénatrice.

« Nous n'échappons pas encore aujourd'hui à la vieille opposition entre les Jacobins et les Girondins. La vraie question est : « Comment, dans un pays unitaire, construit-t-on la décentralisation ? L'État doit être renforcé dans ses missions souveraines, tandis que la proximité doit entièrement être prise en charge par les collectivités territoriales, sans intervention complémentaire de l'État. Ce dont nous avons le plus besoin, c'est de la clarification du périmètre de l'action de l'État.

L'intercommunalité a eu le grand mérite de permettre aux petites communes de se maintenir ».

Claudy LEBRETON, président de l'Association des Départements de France.

« Il y a quelques heures, un nouveau sondage a été opéré. Que nous dit-il ? La grande majorité des Français sont favorables à ce que de nouvelles compétences soient transférées aux collectivités territoriales. Ils reconnaissent fortement les mérites de l'action locale des collectivités. Il faut donc poursuivre la décentralisation avec audace.

Nous sommes en face d'un triple défi : définir des blocs de compétences pour chaque niveau de collectivité, définir ce qu'est vraiment le « chef de filat », définir ce que nous appelons « la gouvernance territoriale partagée ».

Nous pouvons partager l'objectif du président de la République : la recherche d'un compromis collectif.

Le principe de subsidiarité qui nous vient de l'Europe peut s'appliquer à nos territoires. Il doit pouvoir être conjugué avec le principe de spécificité ».

Jacques PELISSARD, président de l'Association des Maires de France.

« L'Association est loyale à l'égard du gouvernement. Elle entend, en effet, construire de la confiance et traduire cette confiance en action. Le partenariat des collectivités et de l'État est indispensable. Entre les communes et l'intercommunalité, le transfert de compétences est-il

total ? Je pense qu'il s'agit plutôt d'une approche conjointe, car les intercommunalités ne jouissent pas du principe de spécificité ».

Alain ROUSSET, président de l'Association de Régions de France.

« Nous insistons particulièrement sur la nécessité de réviser le statut de l'élu. Par bien des aspects, la France vit encore à l'heure de l'organisation napoléonienne. Il faut ramener l'État à ses compétences régaliennes et supprimer tous les doublons entre les instances déconcentrées et les instances décentralisées. Aujourd'hui, on ne sait pas encore clairement qui fait quoi. Cette confusion coûte cher, allonge les délais de l'action, décourage le citoyen. Le dossier prioritaire est donc celui de la clarification des compétences. Par exemple, nous voulons savoir quel sera le patron de la politique du logement : le département ou l'intercommunalité ? » Quel sera le patron de la politique de l'emploi ? Les régions n'ont aucune ambition hégémonique. Elles veulent mener avec les autres niveaux de collectivités des politiques co-construites qui se concluront pas des schémas prescriptifs. Il faut, enfin, mesurer les méfaits de la RGPP qui a raboté les services publics qu'il faut reconstruire ».

Jo SPIEGEL, représentant l'Association des Communautés de France.

« Nous devons nous demander quelle est l'organisation territoriale des pouvoirs locaux qui soit à la fois le plus lisible et la plus efficace. Nous avons un devoir de solidarité territoriale et d'intelligence dans la dépense des deniers publics. Nous ne réaliserons cette ambition que dans la souplesse et dans la diversification des organisations. L'organisation du puzzle institutionnel doit partir du bas en prenant en compte l'importance du lieu de vie, la valeur des politiques contractuelles résultant du partenariat. En remontant les échelles, on construira ainsi un nouveau type d'État ».

Gérard COLOMB, président de l'Association des Communautés urbaines de France.

« Il faut sortir de l'uniformité et prendre en compte la diversité. La France est composée de grandes zones rurales et de grandes zones urbaines, mais le mouvement majeur d'aujourd'hui est la montée du fait urbain. L'enjeu de l'avenir de notre société est là. Tout ce qui se passe d'important, aujourd'hui dans nos sociétés se passe dans les villes, qu'il s'agisse d'économie ou qu'il s'agisse d'évolutions sociales. L'intercommunalité ne se justifie que si communes et communautés sont capables de bâtir ensemble de meilleurs projets, des projets communs.

Il faut mettre les métropoles françaises au niveau des grandes métropoles européennes ».

Vanick BERBERIAN, président de l'Association des Maires Ruraux.

« Tout a été dit. Il faut passer maintenant à l'action. Les territoires ruraux existent. 33 % des habitants de notre pays vivent dans des communes de moins de 3 500 habitants. La densité urbaine n'est pas une fin obligatoire pour assurer le bonheur humain. Les communes rurales sont très attachées au département. Les communautés ne doivent, en aucun cas, être transformées en collectivités locales de plein exercice et remplacer les communes. La survie des communes rurales doit être assurée par la lutte contre les inégalités territoriales et par la péréquation. Il est inadmissible que la DGF rurale soit seulement la moitié de la DGS

urbaine. La parité est souhaitable dans les petites communes, mais elle ne doit pas être imposée de force par l'abaissement du seuil de la loi électorale de liste.

Le programme a pris plus d'une heure de retard. Dois-je avouer que j'ai séché la deuxième table-ronde, pour « faire du couloir ». Il y a d'ailleurs plus de monde dans les couloirs que dans l'amphithéâtre. Je renvoie donc, avec honte, au compte-rendu officiel pour la fin de la deuxième demi-journée...

Georges GONTCHAROFF