

QUELLE RÉFORME POUR LA GOUVERNANCE LOCALE ?

**Compte rendu de la conférence-débat
de l'Observatoire sénatorial de la Décentralisation
avec les Membres de son Comité d'Experts,**

ouverte à l'ensemble des Sénateurs

Mercredi 7 novembre 2007

Palais du Luxembourg

Paris

Sommaire

INTRODUCTION	5
PARTICIPANTS	7
I. TABLE RONDE N° 1 :	
MISE EN ŒUVRE DE L'ACTE II DE LA LOI DE DÉCENTRALISATION	9
II. TABLE RONDE N° 2 :	
LE STATUT DE L'ÉLU	23
III. AUDITION DE MME MICHÈLE ALLIOT-MARIE, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, DE L'OUTRE-MER ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	35

INTRODUCTION

L'Observatoire sénatorial de la Décentralisation a organisé, le 7 novembre 2007, une conférence-débat, avec son Comité d'experts, qui a donné lieu à un riche échange de vues, ouvert à tous les sénateurs, sur la **réforme de la gouvernance locale**.

La première table ronde, consacrée à la mise en œuvre de l'Acte II de la décentralisation, a vu intervenir les sénateurs Jean-Paul Alduy, Gérard Bailly, René Beaumont, Philippe Dallier, Michel Houel, Benoît Huré, Gérard Larcher, Rémy Pointereau et Bernard Saugey, ainsi que les experts Jean-Luc Bœuf, Alain Guenguant, Dominique Hoorens, Michel Rouzeau et Paul de Viguerie. Dans mon propos liminaire, j'ai, pour ma part, insisté sur la nécessité d'imaginer et de mettre en place de nouveaux partenariats entre l'Etat et les collectivités territoriales. En effet, quel serait l'avenir de la décentralisation si nous ne parvenions pas à établir des relations de confiance entre partenaires sur le terrain ?

La deuxième table ronde, consacrée au statut de l' élu, a vu intervenir les sénateurs Jean-Paul Alduy, Alima Boumediene-Thiery, Gérard Cornu, Raymond Couderc, Eric Doligé, Benoît Huré, Roland du Luart, Jackie Pierre, Bernard Saugey et Catherine Troendle, ainsi que les experts Jean-Luc Bœuf et Luc-Alain Vervisch. Ce débat a mis en lumière toutes les questions que se posent les élus s'agissant de leur « statut », du temps et des moyens dont ils disposent pour exercer leur mandat, de leur régime de responsabilité, de la protection sociale dont ils bénéficient, de leurs possibilités de reconversion après le mandat, etc. Surtout, il est une nouvelle fois apparu que les élus vivent une véritable crise de légitimité et manifestent un profond besoin de reconnaissance. Les réponses urgentes auxquelles il convient de réfléchir ne doivent donc pas être seulement « matérielles ».

Puis, Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales, a conclu ces travaux par un exposé qui lui a permis d'exprimer sa vision de l'avenir de notre démocratie territoriale.

La première conférence-débat, organisée le 1^{er} février 2007 par l'Observatoire sénatorial de la Décentralisation, fut un vrai succès. Cette deuxième conférence-débat a pleinement répondu à nos attentes, compte tenu du nombre de participants et de la qualité des interventions.

Jean PUECH

PARTICIPANTS

Sénateurs

M. Jean-Paul ALDUY, Sénateur des Pyrénées-Orientales

M. Gérard BAILLY, Sénateur du Jura

M. René BEAUMONT, Sénateur de la Saône-et-Loire

M. Roger BESSE, Sénateur du Cantal

M. Jacques BLANC, Sénateur de la Lozère

Mme Alima BOUMEDIENE-THIERY, Sénatrice de Paris

M. Gérard CORNU, Sénateur d'Eure-et-Loir

M. Raymond COUDERC, Sénateur de l'Hérault

M. Philippe DALLIER, Sénateur de Seine-Saint-Denis, Membre de l'Observatoire de la décentralisation

M. Philippe DARNICHE, Sénateur de la Vendée, Membre de l'Observatoire de la décentralisation

M. Éric DOLIGÉ, Sénateur du Loiret, Membre de l'Observatoire de la décentralisation

M. Michel DOUBLET, Sénateur de la Charente-Maritime

Mme Josette DURRIEU, Sénatrice des Hautes-Pyrénées

M. François FORTASSIN, Sénateur des Hautes-Pyrénées

M. François GERBAUD, Sénateur de l'Indre

M. Pierre HÉRISSON, Sénateur de la Haute-Savoie

M. Michel HOUEL, Sénateur de la Seine-et-Marne

M. Benoît HURÉ, Sénateur des Ardennes

M. Gérard LARCHER, Sénateur des Yvelines

M. Roland du LUART, Sénateur de la Sarthe

M. Jackie PIERRE, Sénateur des Vosges

M. Rémy POINTEREAU, Sénateur du Cher

M. Jean PUECH, Sénateur de l'Aveyron, Président de l'Observatoire de la décentralisation

M. Bernard SAUGEY, Sénateur de l'Isère, Membre de l'Observatoire de la décentralisation

Mme Catherine TROENDLE, Sénateur du Haut-Rhin

Membres du Comité d'experts de l'Observatoire de la Décentralisation

M. Jean-Luc BŒUF, Directeur général des services de la région Franche-Comté, Maître de conférences à l'IEP de Paris, Expert

M. Alain GUENGANT, Professeur à l'Université de Rennes I, Directeur de recherche au CNRS, CREM (Centre de recherche en économie et en management), Expert

M. Dominique HOORENS, Directeur des études, Dexia

M. Michel ROUZEAU, Délégué général de l'Assemblée des Départements de France

M. Luc-Alain VERVISCH, Administrateur de l'association Finances-gestion-évaluation des collectivités territoriales (AFIGESE-CT), Expert

M. Paul de VIGUERIE, Membre du Conseil économique et social

I. TABLE RONDE N° 1 : MISE EN ŒUVRE DE L'ACTE II DE LA LOI DE DÉCENTRALISATION

M. Jean PUECH

Je vous remercie beaucoup, mes chers Collègues, Messieurs les Experts, d'avoir répondu à notre invitation malgré vos agendas chargés. Un certain nombre de participants vont nous rejoindre au cours de cette réunion.

Nous sommes engagés dans la mise en œuvre de l'Acte II de la décentralisation. Nous nous rendons compte qu'il existe des textes sur les compétences transférées, des moyens qui les accompagnent. Mais cette décentralisation ne se fait pas facilement. Il nous faut réfléchir à cet avenir de la décentralisation au travers, notamment, de l'évolution du statut de l'élu et, plus généralement, de l'évolution de la démocratie locale et territoriale. Je vous propose que nous abordions ces questions au cours de la matinée.

Dans un premier temps, nous aborderons les questions liées à la mise en œuvre de l'Acte II de la décentralisation. Comment vit-on le transfert de compétences ? La décentralisation est-elle compréhensible par nos citoyens ? J'en doute un peu. Quels partenariats peut-on imaginer et mettre en place entre l'Etat et les collectivités locales ? Il s'agit d'un sujet important pour les praticiens de cet Acte II de la décentralisation. Nous souhaitons des relations de confiance entre partenaires sur le terrain. Mais nous sommes confrontés aujourd'hui à une incommunicabilité. Il est pourtant nécessaire de faire converger les moyens et les compétences des uns et des autres. Il faut avancer de concert. Le dialogue est difficile. Par-delà les questions de personnes, nous aborderons le système pour voir comment il peut être amélioré. Ce vaste sujet concerne aussi les moyens, les finances, le problème des partitions de personnel.

J'ouvre une parenthèse. Je viens de découvrir à travers le rapport que nous préparons un effet inattendu des partitions de personnels. A l'issue de ces dernières, nous dénombrons, dans la fonction publique d'Etat – hors Éducation nationale –, 52% de personnels de catégories A et B, alors que dans la fonction publique territoriale, il n'y a que 22% de personnels de catégorie A et B. Cela montre que tout ne s'est pas passé comme nous l'aurions souhaité. Notre rôle est d'observer et d'étudier les améliorations possibles. En tout cas, nous constatons que les cadres sont désormais bien plus nombreux dans les services de l'Etat qu'ailleurs.

Un aspect souvent abordé concerne le territoire, le pays. Il se caractérise par sa diversité. Doit-on traiter par des textes uniformes un territoire qui ne l'est pas ? Si nous souhaitons décentraliser, nous devons prendre en compte la diversité de ce territoire.

Dans un second temps, nous étudierons la place de l'élu local. Il a connu beaucoup de changements depuis le début de la décentralisation, initiée il y a maintenant 25 ans. Son statut n'a pas évolué suffisamment. Nous ferons

des propositions sur la diversité des mandats et des fonctions électives. Certes, nos concitoyens se rendent bien compte que nos élus sont exceptionnels. Mais ils savent aussi que ces élus sont faits de la même pâte humaine qu'eux. Nos concitoyens savent bien que, dans une journée, il n'est pas possible d'assumer deux temps pleins. Un certain nombre d'évolutions sont donc nécessaires.

Dans un troisième temps, je vous livrerai les propositions que l'Observatoire présentera dans son rapport dans quelques jours.

Dans un quatrième temps, vers midi, nous accueillerons Mme Michèle Alliot-Marie, Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-Mer et des Collectivités territoriales.

Je laisse maintenant la parole, sur le premier thème, à M. Philippe Dallier, qui suit les travaux de la décentralisation, pour lancer le débat.

M. Philippe DALLIER

Merci Monsieur le Président. Pour aborder cette nouvelle étape de la décentralisation, je vais formuler brièvement quelques questions.

Cet Acte II de la décentralisation est-il un aboutissement ou une nouvelle étape sur ce long chemin que nous parcourons? Les réformes ont été conséquentes et affectent les collectivités de manière importante. Beaucoup d'élus souhaitent aujourd'hui une pause pour pouvoir évaluer l'impact de cet Acte II. Mais d'autres élus considèrent également, au vu de l'importance des problèmes à régler, qu'il faudrait envisager l'étape suivante. Le débat pourrait s'ouvrir sur ce point.

Pour une éventuelle étape future, se pose la question des répartitions de compétences. Peut-on considérer que la répartition des compétences est satisfaisante? Doit-on spécialiser les collectivités sur certaines compétences et leur en interdire d'autres?

La question des ressources des collectivités locales se pose aussi. Nous arrivons au bout d'un système. Nous constatons qu'un certain nombre d'intercommunalités vont avoir recours aux textes additionnels. Nos concitoyens vont donc très vite ressentir l'impact de la superposition des couches de notre mille-feuille. Il faudrait débattre de cette question, et se demander dans quelle direction une éventuelle réforme des ressources des collectivités devrait être menée.

Par ailleurs, la question du modèle unique appliquée à l'ensemble du territoire se pose. En tant qu'élus de la région parisienne, je constate qu'elle se pose avec acuité en région parisienne, au moment où se tient un débat sur le Grand Paris. Le modèle commune, intercommunalité, département, région – modèle très pratique pour une grande partie du territoire – a trouvé ses limites en région parisienne. En particulier, dans la première couronne parisienne,

l'intercommunalité n'a pas trouvé sa place. Nombreux sont ceux aujourd'hui qui tentent de trouver d'autres solutions.

Qui souhaite prendre la parole sur le premier point ? L'Acte II est-il un aboutissement ou seulement une étape intermédiaire ?

M. Gérard BAILLY

Je crois que l'Acte II de la décentralisation a été très important pour les départements. Beaucoup de compétences leur ont été transférées. Mais des clarifications urgentes restent à opérer. Quand un maître d'ouvrage, principalement dans le domaine du tourisme ou de l'environnement, monte un projet, il doit solliciter 10% à 15% de ces financements auprès de l'Europe, de l'Etat, de la région ou du département. Cela conduit à multiplier les dossiers et à rallonger les délais. Nous avons besoin de clarification. Il est urgent de décider qui finance quoi. Il est important de préciser les compétences et de limiter à deux demandes de financements les projets. Il faut éviter que de nombreuses collectivités financent les mêmes choses. Il y a aussi des ajustements à réaliser dans le domaine social. Dans certains plans de financements qui nous sont envoyés, nous constatons la présence de huit ou dix financeurs, dont de nombreux départements. Simplifions ! Nous gagnerons de l'argent, du temps et du personnel.

M. Jean PUECH

Je laisse la parole à M. Jean-Luc Boeuf, membre de notre comité d'experts.

M. Jean-Luc BOEUF

Je souhaiterais faire une précision sémantique sur ce que l'on désigne par Acte II de la décentralisation.

Nous observons trois points de ruptures historiques sur la décentralisation. En 1790, à l'occasion de la rédaction de la Constitution administrative, les départements sont créés. En 1871 et 1884, la Commune et les lois de la III^e république sont instaurées. Puis, en 1982, la décentralisation est initiée. Mais en 2004, nous n'observons pas de changement conceptuel. Nous constitutionalisons certaines choses, nous préparons des évolutions pour l'Outre-mer et donnons des compétences aux collectivités locales. Partant, cette absence de rupture conceptuelle implique que les transferts de compétences votés en 2004 mettent du temps à se mettre en oeuvre.

A la question de savoir si l'Acte II est un aboutissement ou une étape, il est donc difficile de répondre par l'affirmative ou la négative. A mon sens, ce n'est pas un aboutissement, il s'agit d'une nouvelle étape dans la longue histoire de la décentralisation.

Pour rebondir sur la question de M. Gérard Bailly, ce qui pose difficulté aux collectivités locales et à la gestion de leurs « gros » dossiers, ce ne sont pas les compétences qui constituent des « blocs » stabilisés (comme les collèges, les lycées). Ce sont les compétences en matière d'économie et d'aménagement des territoires.

Sur le plan de l'économie, les lois de 1982, 2002 et 2004 ont contribué à commencer à clarifier ce mille-feuille. Elles ont établi des schémas régionaux, une obligation de se prononcer pour les régions, un soutien des départements et des intercommunalités ainsi que la mise en place des conventions. Les gros projets d'aménagement des territoires posent problème. Nous en avons eu une illustration concrète lors de la négociation des contrats de projets. Ils font apparaître ce que l'Etat n'arrive plus à financer. L'Etat sollicite les collectivités pour ces projets. Même sur les compétences dont il s'est délesté, l'Etat demande l'aide des collectivités locales.

Prenons un exemple concret : les ex-futures routes nationales. L'Etat a un discours d'une limpidité absolue et d'une hypocrisie totale qui consiste à dire : « j'ai transféré aux collectivités les routes nationales. Il m'en reste à peu près 11 000 km. Avec mes moyens financiers – 10 ou 11 milliards euros d'investissement par an (soit le quart de celui des collectivités locales) –, j'en ai pour 25 à 30 années ». Aussi l'Etat appelle-t-il à l'aide les collectivités locales sur le réseau dont il a la charge. Ce discours entendu dans les régions montre une incapacité à sortir du mille-feuille, non pas administratif, mais des compétences concrètes.

Autre exemple concret : lorsqu'une collectivité départementale, régionale ou intercommunale souhaite construire un gros équipement, quasi aucune de ces collectivités n'a la capacité de financer seule cet investissement. Elle est contrainte par ses finances, ses compétences ou par les autres financements. Elle va donc chercher à se faire accompagner à hauteur de 5%, 8% ou 10% son projet. Résultat : chacun des gros partenaires sollicités a la capacité de bloquer ces projets.

En revanche, il me paraît très compliqué de limiter les cofinancements dans la mesure où cela risque d'empêcher l'émergence de certains projets. Si une limitation des cofinancements reste concevable sur des compétences qui relèvent de l'aménagement du territoire, les interdire complètement me paraît difficile.

M. Philippe DALLIER

Il y a un vrai paradoxe. Les Français n'y comprennent plus grand chose. Ils connaissent leur maire et leur conseiller général, en milieu rural du moins. Si nous interrogeons nos concitoyens sur les différentes compétences des collectivités, leurs réponses seront à 99% erronées. Dans le même temps, les Français voient leurs impôts locaux augmenter. D'un autre côté, les élus se plaignent que tout est trop compliqué.

Peut-on laisser les choses en état ? Peut-on se payer le luxe de continuer à ne rien faire pendant une longue période ? Est-il nécessaire de se laisser dix à quinze années pour évaluer les conséquences de la décentralisation ? Ou ces problèmes sont-ils tellement lourds qu'une autre étape plus conséquente s'impose ?

Si l'on reste en revanche sur le modèle actuel, ne faut-il pas interdire à certaines couches du mille-feuille de traiter certains sujets ? Ce pour mieux leur imposer de se spécialiser par compétences et en termes d'impôts ?

M. Jean-Paul ALDUY

Sur ce sujet, j'estime que le rapport de Jean-Pierre Balligand et Adrien Zeller mérite la plus grande attention. Il contient beaucoup de très bonnes idées.

A mon avis, dans ce qu'on appelle l'Acte II, il y a une grande oubliée : la ville. L'intercommunalité étant un « organisme administratif non identifié », il n'a pas été possible de décentraliser à son niveau. Résultat des courses : le problème de la ville n'a pas trouvé de réponse en termes de gouvernance. Il est possible de décentraliser sur les communes, sur les départements et sur les régions. Ces niveaux de collectivités sont inscrits dans la constitution, alors même que l'intercommunalité et la ville n'ont pas d'existence constitutionnelle. Conséquence : au niveau de la ville, aucune décentralisation n'a pu être opérée. Cette question est essentielle.

Pendant ce temps, on bricole des délégations de la politique sociale du logement. On expérimente des délégations du RMI aux intercommunalités, concédées par certains conseils généraux. Nous avons parlé de développement durable. Comment parler de développement durable s'il n'y a pas de gouvernance des territoires ?

Dans ce contexte, faire une pause serait dramatique. Le mouvement qui a été lancé doit permettre à notre pays de se réformer en profondeur. Pourquoi est-ce si compliqué ? Pour la bonne raison qu'il existe trop de niveaux. Chacun veut marquer sa politique, ce qui aboutit à une politique de guichet. Si nous nous acheminons vers les trois niveaux qui existent dans les pays « modernes » – c'est-à-dire l'État, de « vraies » régions et de « vraies » villes –, alors il faut faire vite. Les Français percevront alors que le niveau régional est une addition de départements, que le niveau intercommunal est une addition de communes. Le rapport Balligand-Zeller donne des pistes intelligentes. Je suis convaincu que s'arrêter serait une véritable catastrophe pour le pays.

Nous sommes d'accord pour considérer que notre fiscalité locale est à bout de souffle. Les maires qui regardent les bases fiscales de leurs communes sont effarés. Des quartiers qui rencontrent d'énormes difficultés paient des impôts exorbitants. Dans le même temps, des quartiers modernes paient des impôts moins forts. Les bases fiscales n'ont jamais été réévaluées, ce qui crée

des distorsions épouvantables. Que préconise le rapport Balligand-Zeller ? Il conseille de lier la taxe d'habitation aux revenus. Le foncier bâti pourrait être lié à la valeur vénale. Les taxes sur les sociétés pourraient être liées à la valeur ajoutée.

Pour conclure, il est impossible de faire une pause pour la simple et bonne raison que la France a une administration trop complexe, incompréhensible et est même suradministrée. Il serait intéressant de comparer le nombre de fonctionnaires sur les cinq niveaux avant et après l'Acte II. Je suis persuadé que les effectifs ont augmenté. Par exemple, les effectifs des intercommunalités ont augmenté alors même que ceux des communes sont restés stables. Il est acquis que nous devons nous diriger vers un système à trois niveaux. Le problème de la ville n'est pas réglé. L'ambition de développement durable ne peut être menée à bien avec le statu quo. La fiscalité locale est à bout de souffle. Dans ces conditions, il n'est pas possible de s'arrêter.

M. Michel HOUEL

Tout a été dit : il ne faut pas s'arrêter. Le terme « impôts locaux » n'est pas adéquat. Pour nos contribuables, les taxes foncières et taxes d'habitation sont de véritables impôts. On a multiplié les structures. Les transferts de compétences dans les communautés de communes n'ont pas été suivis de transferts de personnels : dans le même temps, nos communes embauchaient. Il y a une clarification des structures à faire.

M. Philippe DALLIER

Mon expérience de maire me fait dire que 90% de nos concitoyens regardent sur le montant de leur feuille d'impôt le montant en bas à droite. Ils en rendent responsable le maire. Ce qui fait dire à nos concitoyens : « d'un côté, le maire nous dit qu'il n'augmente pas les impôts et de l'autre, on nous en demande toujours plus ».

M. Paul de VIGUERIE

Je voudrais ajouter quelques remarques très pragmatiques. Je me suis intéressé aux relations entre l'État et les administrations déconcentrées d'une part et l'État et les collectivités d'autre part. Il n'existe pas quatre ou cinq échelons mais bien huit niveaux d'administration territoriale, puisque l'État en comprend autant que les collectivités. Et, effectivement, le citoyen n'y comprend rien.

Prenons l'exemple des sites Internet des préfectures et des collectivités. Tout d'abord, il n'existe pas deux sites de départements, de régions, de préfectures ou de sous-préfectures qui soient identiques.

Conséquence : le citoyen qui surfe sur Internet ne trouve pas les renseignements voulus. Quand il les trouve, il a l'impression d'une parfaite confusion. En effet, les compétences des collectivités n'apparaissent pas clairement, alors même que la préfecture donne l'impression de s'occuper de tout.

S'agissant de la réforme de l'État : depuis 1999/2000, l'État passe son temps à se réformer. Depuis lors, 127 rapports d'audits de l'Etat ont été rédigés sans être forcément suivis d'effet. Par ailleurs, le Gouvernement a mis en place une révision générale des politiques publiques qu'il conduit en ce moment à marche forcée. Tous les ministères sont concernés. Or, à ma connaissance, les collectivités territoriales ne participent pas à cette révision générale des politiques publiques. L'État se réforme donc de façon parallèle. En outre, les simplifications administratives effectuées – 240 lois supprimées en cinq ans – n'ont pas de visibilité sur le terrain. Les fusions, comme celles des DDA et des DDE, ont peu de signification pour les praticiens de terrain.

Enfin, je confirme que les effectifs de la fonction publique territoriale ont augmenté. Dans le même temps, le nombre de fonctionnaires d'Etat – hors Éducation nationale – a aussi augmenté.

Je confirme également que l'encadrement « supérieur » reste dans les services de l'Etat. Par ailleurs, il n'y a pas de mobilité entre les fonctions publiques. Il existe 900 statuts et corps dans les services de l'Etat, 10 filières du côté de la fonction publique territoriale et à peu près autant du côté de la fonction publique hospitalière. Le taux de mobilité des cadres supérieurs tourne autour de 0,5 %.

Les petites et moyennes communes avaient l'habitude de se tourner vers l'Etat pour obtenir des expertises. Il apparaît qu'elles ont de plus en plus de difficulté à accéder à cette expertise. Circonstance aggravante, les collectivités « supra » n'ont pas toujours mis en place une expertise au service des collectivités communales. Ces dernières se retrouvent désemparées et doivent s'adresser aux administrations centrales pour avoir une expertise financière, juridique, technique, de haut niveau.

En conclusion, alors même qu'il y a quelques années, la déconcentration et la décentralisation étaient considérées comme les deux piliers de la réforme institutionnelle, force est de constater qu'il n'y a aujourd'hui pas d'harmonie entre déconcentration et décentralisation. Le Préfet n'a pas les pouvoirs souhaités. Les administrations déconcentrées s'adressent directement aux ministères, sans passer par le préfet.

M. Jean-Paul ALDUY

J'ai déposé une proposition de loi sur ce problème de réseau technique des collectivités locales. Je suis Ingénieur général des Ponts et Chaussées. Nous constatons que le réseau technique à la disposition des territoires a petit à petit disparu. Les compétences se trouvent pourtant dans

les collectivités locales. Le sens de ma proposition est de mettre en réseau ces compétences techniques. Je serai absent quand Mme Alliot-Marie interviendra, mais je me permettrai de lui soumettre cette proposition de loi.

L'État nous impose des normes. Mais nous n'avons pas les moyens de mettre en œuvre ces normes et donc d'avoir une réelle capacité de maîtrise d'ouvrage. Nous n'avons pas la possibilité d'analyser ni de critiquer ces normes de plus en plus sophistiquées. Ce problème des réseaux techniques des collectivités locales n'est pas un problème second.

M. Rémy POINTEREAU

Comment mettre en œuvre l'Acte II de la décentralisation ? Les départements doivent cesser de pleurer. Il faut se rappeler de l'évolution financière des départements depuis 1982. Dans mon département, le Cher, nous consacrons une heure à chaque réunion pour nous plaindre du fait qu'il est difficile de faire face aux dépenses liées au RMI ou à l'APA. Nous perdons trop de temps dans les conseils généraux à déplorer les non-compensations de l'État.

Nous devons obtenir les chiffres exacts de l'évolution financière des départements depuis 1982. Le Comité d'experts de l'Observatoire pourrait nous permettre de disposer de ces chiffres. La mission de l'Observatoire de la décentralisation doit être aussi d'officialiser les chiffres pour que nous parlions tous le même langage.

La décentralisation est une bonne chose. Dans quel état seraient les collègues sans l'Acte I ? Nous gérons les affaires beaucoup mieux en proximité.

M. Bernard SAUGEY

Je vais aller dans le sens de M. Rémy Pointereau. J'ai été élu au Conseil général en 1973 dans le département de l'Isère. J'ai fait ce travail d'évaluation de l'évolution du budget Conseil général. En 1973, si l'euro avait existé, le département de l'Isère – 1 100 000 habitants – aurait disposé d'un budget de 200 millions d'euros. Aujourd'hui, le budget du Conseil général de l'Isère est de 1,5 milliard d'euros. Il est vrai qu'à l'époque, le RMI ou l'APA n'existaient pas ; les compétences n'avaient pas été transférées. Certes, nous sommes peut-être plombés par des dépenses obligatoires. Mais nous avons une marge de manœuvre importante.

M. Dominique HOORENS

Lorsqu'on évoque une pause dans la décentralisation, il faut comprendre pause des transferts de compétences. Des transferts de grande importance financière ont été opérés vers les départements et les régions. Il faut prendre le temps de les digérer, de les mettre en place. Mais il ne faut

pas souhaiter de pause de la décentralisation en tant que telle. Beaucoup de choses restent à réformer, notamment du côté des finances.

Le Baron Haussmann décrivait une « *France suradministrée mais sous-organisée* ». Il visait la multiplication des échelons, source de complexité. La revue de l'ensemble des politiques publiques ne peut plus ignorer les collectivités locales. L'organisation d'une conférence nationale des finances publiques – à laquelle participent les collectivités locales –, la conférence des exécutifs locaux, la mission du Sénateur Alain Lambert sont des signes positifs. L'imbrication des politiques locales et nationales semble en train de changer de nature. C'est l'un de mes espoirs.

M. Benoît HURÉ

Il n'est pas possible d'arrêter ce mouvement général de décentralisation. La proximité permet l'efficacité. Je suis président du Conseil général des Ardennes qui n'est pas spécialement riche. Il faut arrêter d'être pleureur. J'ai bien entendu la comparaison sur trente ans du budget de l'Isère. Il faut aussi cesser de croire qu'il n'y aurait plus de marges de manœuvre. Nous avons la légitimité politique du suffrage universel. A nous de mettre en œuvre ou pas une volonté politique.

Pour évaluer l'efficacité d'une collectivité, nous devons confronter son action aux impôts qu'elle mobilise. Il faut aussi distinguer ce qu'elle investit de ce qu'elle dépense en budget de fonctionnement. Je connais des collectivités plus utiles que d'autres.

Il faut briser certains tabous. Il y a trop de structures. Les citoyens ne se reconnaissent pas dans nos régions administratives. Elles sont jeunes, trop petites et leurs frontières ne correspondent pas à des bassins de vie. Au regard notamment de ce qui se fait au niveau européen, je pense que nos régions administratives devraient être regroupées. Leurs membres ne devraient pas être élus mais être issus des autres collectivités comme le département. Les régions deviendraient ainsi des lieux de concertation et de coordination et non plus un pouvoir politique. Prenons l'exemple de ma région. La Champagne-Ardenne compte quatre départements coincés entre le Nord et la Lorraine. Nous ne pouvons pas à mettre en place un schéma directeur des transports sans concertation avec ces régions. Cela illustre la nécessité de repousser le niveau et les limites administratives de ces régions.

Par ailleurs, ne présentons pas les transferts de compétences comme des contraintes. La gestion de l'APA, du RMI, de la petite enfance est tout à fait passionnante. La difficulté d'appliquer des normes imposées ne me paraît pas insurmontable. La décentralisation de ces compétences apparaît comme un gage d'efficacité pour nos concitoyens.

La France est diverse. Plutôt que de raisonner en termes de structures, regardons la diversité. Une intercommunalité dans un département de 300 000 habitants est différente d'une intercommunalité dans un département

d'un million d'habitants. Mieux vaut prendre en compte les bassins de population concernés que les géographies territoriales.

M. René BEAUMONT

Je suis très heureux de voir mes ex-collègues, présidents de conseils généraux, adopter une attitude positive plutôt que d'être dans une dynamique de pleureuse. En pleurant, nous creusons la tombe de nos départements, alors même que le département est la collectivité la mieux identifiée et la mieux acceptée, du moins dans les provinces.

Le problème posé par Jean-Paul Alduy à propos la ville ne doit pas être minimisé : il faut introduire la ville comme partenaire des départements.

Enfin, nous devons lutter contre les incohérences actuelles. Personne n'a évoqué cette strate nouvelle qu'est le « pays ». C'est un désordre monstrueux. Les pays sont devenus le repaire des battus du suffrage universel. Ils sont le fruit de la démocratie participative, contre laquelle, je crois, les français se sont récemment prononcés. Il s'agit d'une structure illisible, effroyable, pilotée sans aucune démocratie et qui embauche sans arrêt. Il est grand temps de mettre le holà.

Dans le même temps, les préfetures veulent regrouper des communautés de communes, ce qui me paraît également aberrant. Il est actuellement possible de travailler par convention mais plus difficile d'opérer un regroupement. En engageant ce double mouvement de regroupement des communes et de soutien aux pays, les préfetures prennent le risque d'une collision permanente entre ces deux entités. Je préconise une loi pour supprimer le « pays ». Personnellement, je suis obligé d'assister aux réunions de pays puisque mon adversaire politique y siège en permanence. Nous perdons un temps fou. Nous finissons les réunions à deux heures du matin en essayant d'y mettre de l'ordre.

M. Jean-Luc BOEUF

Je souhaiterais vous faire part de deux chiffres macro-économiques qui coupent l'herbe sous le pied des « pleureuses ». Depuis la mise en place des critères de Maastricht, la capacité de financement des collectivités locales se situe aux alentours de 0,1 à 0,2 points de PIB chaque année. En plus de dix ans, les collectivités se sont désendettées de plus de 20 milliards d'euros pendant que la sphère publique s'endettait de 100 milliards d'euros supplémentaires. Donc les collectivités se sont créées des marges de manœuvre au fil du temps, avec l'utilisation du levier fiscal et par une gestion dynamique de leur endettement.

Pour faire écho à une intervention précédente, sur le déficit de transferts de cadres A vers les collectivités locales, il pourrait être imposé un nombre minimal de transferts de cadres A pour accompagner tout transfert de

compétences. Par exemple, en Franche-Comté, alors que 1 600 agents techniques ont été transférés pour les collèges et les lycées, le rectorat n'a transféré que huit cadres A aux collectivités locales. Il existe deux solutions : soit les collectivités locales passent des années à exercer des recours pour finalement obtenir 9 cadres A au lieu de 8, soit les collectivités décident de créer des postes et de recruter directement des cadres A.

Une précision : l'Etat fait ses réformes et associe parfois les collectivités. Dans les régions, les DIREM, les DRAF, les DRE, les DDIRE savent qu'elles subiront bientôt une diminution des effectifs. Imposer un nombre minimal de cadres à transférer dans les collectivités locales serait opportun. Plus de 30% des jeunes attachés de l'IRA vont aller gérer des établissements sur lesquels ils n'auront aucune compétence. Cela crée de la frustration chez les jeunes cadres. Je terminerai par un trait d'humour : Touret déclarait, en 1790, préférer « 80 petits roquets à 15 gros chiens-loups », à l'époque du débat sur la division départementale et la question provinciale.

M. Alain GUENGUANT

Une précision : le solde des collectivités était excédentaire jusqu'à 2003. Il s'est creusé en 2006 pour atteindre un déficit de 5 milliards d'euros. Ce déficit atteint, en 2007, 7 milliards d'euros. Les collectivités locales parviendront-elles ou non à maîtriser ce déficit de financement ?

En réalité, ce déficit naît de la confrontation entre l'épargne brute et l'investissement net de subvention des collectivités. Depuis 2002, un record d'investissements, estimé à 50 milliards d'euros, a été battu. Cela explique le déficit. Ce niveau d'investissement va-t-il se replier dans le cadre traditionnel du cycle électoral ou rester à un haut niveau ?

Nous observons une érosion de la capacité d'épargne des collectivités locales. Contrairement à ce qui se passait dans les années 90, l'épargne ne progresse plus. En 2009, 2010 et après, la situation des collectivités dépendra de l'évolution de la pression fiscale locale. La hausse des impôts locaux doit être mise en corrélation avec l'augmentation de 40% des taux d'imposition. Presque la moitié de cette augmentation des taux est prise en charge par l'Etat à travers des dégrèvements législatifs de l'ordre de 13 milliards d'euros pour 2007. Aussi la mobilisation de l'impôt local est-elle fortement liée à l'intervention de l'Etat par le biais de dégrèvements législatifs. Ces dégrèvements consistent pour l'essentiel à plafonner la taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée et la taxe d'habitation en fonction du revenu. Ce type de plafonnement est préconisé par les rapports Balligand-Zeller ou ceux du CES. Dans les faits, cette réforme de la fiscalité a été à moitié réalisée. Aujourd'hui, la moitié du régime de la taxe professionnelle est sous le régime de la valeur ajoutée pour les entreprises. Pour la taxe d'habitation, la moitié des contribuables de zone urbaine sont sous le régime de l'impôt sur le revenu. L'alimentation des budgets locaux apparaît donc sous perfusion de l'Etat à travers la politique des dégrèvements. La réforme de la fiscalité locale devra

se faire autour de la suppression des dégrèvements accordés par l'Etat aux collectivités locales.

M. Gérard LARCHER

L'Observatoire aurait intérêt à suivre de près les révisions générales des politiques publiques pour qu'on n'ait pas à les découvrir par hasard, un beau matin. Ayant essayé de caler la mission « hôpital » que m'a confiée le Président de la République sur la mission RGPP, je connais les dates de rendez-vous. Il me semble indispensable que sur ce sujet, nous n'attendions pas le constat mais que nous puissions l'accompagner. Cette RGPP se déroule à marche forcée. Nous pourrions nous retrouver devant un constat sans avoir pu dire un mot alors que les décisions seraient prises.

Sur les transferts de cadres A, je suis réservé sur l'opportunité de réglementer une fois de plus. Nous pourrions plutôt essayer de rendre ces transferts plus attractifs et de ne pas rogner sur la liberté d'administration des collectivités.

Sur le déficit, je crains que les communautés d'agglomération et de communes naissantes n'aient une dynamique d'endettement, ces cinq ou six prochaines années, qui s'ajoute à une autre dynamique.

En matière de fiscalité, le plafonnement joue essentiellement sur la taxe d'habitation. La seule manière – très imparfaite – de suivre la valeur vénale en foncier bâti est d'avoir un effet-taux sur la valeur vénale. L'écu d'Île-de-France que je suis peut vous dire que la valeur vénale a explosé en Grande Couronne. Quand nous faisons face à une valeur vénale qui croît de 11,4% par an, nous ne pouvons agir que sur l'effet de taux.

Enfin, mon expérience de Ministre du Travail m'amène à vous dire que la taxe professionnelle n'est pas promise à un grand avenir. Elle est un des derniers leviers disponibles pour jouer en vue de la réduction du coût du travail dans ce pays. A moins de faire en sorte que les politiques de solidarité ne soient plus financées par le seul travail.

Je reviens sur les RGPP : l'Observatoire aurait intérêt à observer ce qui se passe. Cela va très vite.

M. Michel ROUZEAU

Sur la révision générale des politiques publiques, j'aurais quelques éléments d'informations à vous apporter. J'ai assisté à la séance conclusive du groupe de travail (qui fait partie de la RGPP) présidé par M. Alain Lambert sur les relations État/collectivités locales.

Certes, les collectivités locales ne sont pas présentes dans les groupes de travail de l'État sur la RGPP. Mais trois associations d'élus (AMF, ARF et ADF) font partie prenante du groupe de travail présidé par M. Lambert, avec

les directeurs d'administration centrale (budget, modernisation de l'Etat, fonction publique, collectivités locales, administration fiscale).

Nous avons noté une forte pression en faveur de la suppression de la clause générale des compétences des régions et départements. L'AMF y est favorable puisque cela concerne les régions et l'ARF penche plutôt en faveur de cette idée. Mais l'ADF s'y oppose fermement. Pour elle, cette mesure équivaut à cantonner les conseils régionaux dans le social et à en faire l'équivalent de services déconcentrés de l'État.

La seconde tendance concerne la maîtrise des dépenses locales. L'idée de la norme indicative des dépenses des collectivités revient avec insistance. Les collectivités qui ne respecteraient pas cette norme seraient taxées au titre de l'allocation globale de fonctionnement. Ainsi, de façon paradoxale, le département qui verrait sa population âgée ou handicapée augmenter serait sanctionné financièrement. Par ailleurs, le transfert aux départements de l'ensemble des minima sociaux, des centres d'aide par le travail, de l'hébergement d'urgence figure dans le rapport.

M. Jean-Paul ALDUY

A ce moment là, autant supprimer les maires ! Sur le terrain les citoyens connaissent les maires, pas le conseil général.

M. Michel ROUZEAU

Comme le disait M. Gérard Larcher, cette revue est en cours ; elle est pratiquement rédigée et ses conclusions seront radicales. Il faut être particulièrement vigilant.

M. Philippe DALLIER

Avant de passer au sujet suivant, je voudrais vous dire mon sentiment : sur le constat, nous sommes à peu près tous d'accord, nous sommes dans une impasse financière.

M. Jean PUECH

Je voudrais remercier nos partenaires, Messieurs les Experts. M. Jean-Luc Boeuf vient de me remettre une note écrite. Je l'en remercie. Pouvez-vous nous en dire un mot ?

M. Jean-Luc BOEUF

J'ai essayé de poser quelques idées claires sur la nouvelle étape de la décentralisation.

Aujourd'hui, et à l'issue de la loi du 13 août 2007, nous devons mieux connaître les chiffres de la décentralisation et tenter de stabiliser les compétences qui ont été transférées.

Sur cette notion de compétences, il s'agit moins de débattre d'une pause de la décentralisation que de clarifier ces transferts de compétences.

Il est essentiel de rechercher des relations apaisées et constructives avec l'Etat, notamment en ce qui concerne la présence de l'Etat dans les collectivités locales. Cela rejoint la question de la suppression de l'expertise qui disparaît progressivement pour les collectivités locales.

Sur les finances locales, la taxe professionnelle paraît, à long terme, mal engagée pour les collectivités locales. Il va donc falloir réfléchir à une solution alternative.

Le niveau d'endettement des intercommunalités risque par ailleurs de se trouver dans une situation intenable dans huit ans. Ces dernières années, cet endettement des intercommunalités s'est fait de façon indolore : la montée en puissance et l'explosion des communautés d'agglomération ont été financées par des dotations de fonctionnement.

Enfin, sur la notion de la contractualisation, je souhaite rappeler que les contrats de projets représentent une part beaucoup plus faible que ce qu'ils ont pu représenter par le passé. Cela s'explique par le fait qu'on a sorti toutes les politiques d'investissements dans les voiries nationales.

En conclusion, stabilisation, pause, apaisement des relations avec l'Etat sont les mots-clés de la décentralisation aujourd'hui, avec en sortie, la question des finances.

M. Jean PUECH

Merci. Nous allons intégrer tout cela et tenter d'en faire une bonne synthèse. Si d'autres contributions écrites sont présentées, elles seront les bienvenues. Passons au second sujet qui concerne le statut de l'élu. M. Bernard Saugey va introduire les débats.

II. TABLE RONDE N° 2 : LE STATUT DE L'ÉLU

M. Bernard SAUGEY

Je suis parti de la base. Il y a quinze jours, j'ai participé au Congrès des maires dans mon département, l'Isère. En Isère, nous dénombrons 533 maires et 8 300 élus. 1 500 élus étaient présents au Congrès. Les maires et élus sont particulièrement motivés en Isère.

La décentralisation a été mise sur la sellette. Sur le papier, les transferts de compétences aux collectivités devaient favoriser la coopération, renforcer l'autonomie locale. Mais les élus n'étaient pas préparés à exercer ces nouvelles compétences. Selon les élus, ces compétences étaient si complexes qu'elles nécessitaient, pour eux, un autre statut.

Elus et maires se plaignent avant tout de ne pas avoir assez de temps. Les réunions d'EPCI leur prennent pas mal de temps. Autre grief entendu, les maires estiment ne pas avoir de moyens suffisants. Second aspect, ces élus vivent tous une crise de légitimité. 58% d'entre eux ne sont pas satisfaits de leur statut et pensent à leur reconversion après leur mandat. Pour les deux tiers d'entre eux, le travail demandé est trop important.

Certains pensent que la professionnalisation de l'écu locale se fait de façon rampante. Beaucoup de maires donnent beaucoup et reçoivent peu, surtout dans les petites communes.

Parallèlement, leurs responsabilités leur paraissent de plus en plus importantes. Pour être élu local, il me semble qu'il faut, aujourd'hui, aimer prendre des risques

En France, dans mon département, les gens sont hostiles au mandat à temps plein.

Nous ne vivons pas de crise de vocation. Mais il y a certaines règles sur lesquelles il faut se pencher. Permettez-moi vous proposer quatre pistes de réflexion :

- Il y a un réel problème de formation.
- Je connais des maires qui renoncent à leurs indemnités pour ne pas pénaliser les finances de la commune.
- Je suis resté maire pendant vingt-quatre ans d'une commune de 2 600 habitants. Aujourd'hui, je perçois 180 euros de retraite. Avec ce type de pension, les maires se plaignent de ne pas être en mesure de vivre correctement.
- Par ailleurs, le problème de la reconversion doit être posé selon que les maires renoncent à leur mandat ou soient battus.

Ces quatre pistes – formation, indemnités, reconversion et retraites – sont des pistes à creuser.

M. Éric DOLIGÉ

Je rappelle que les élus locaux ne se réduisent pas aux maires. Les élus sont nombreux mais ont des préoccupations convergentes.

Seconde remarque : quand nous interrogeons ces élus locaux, ils n'ont pas la même vision parisienne de ce qu'est un élu local. A Paris, nous pensons parité, rajeunissement, non-cumul des mandats. En discutant avec des élus locaux et des citoyens, il apparaît que leurs demandes sont éloignées de celle des Parisiens.

Si nous demandons de plus en plus à l'élu local, il est de moins en moins prêt à aller vers cette fonction qu'il découvre. Nous avons du mal à trouver des candidats sur des responsabilités locales. Dans les petites communes, l'élu local classique de base qu'était l'agriculteur, impliqué dans son territoire, se fait de plus en plus rare. De nouveaux élus locaux les remplacent, qui ne correspondent plus au profil de la population locale. Il est donc important de mener une réflexion sur le statut de l'élu local.

L'indemnité est un sujet tabou. Beaucoup d'élus des communes rurales n'osent pas se verser les 20 euros ou 50 euros d'indemnités. Ils craignent d'être montrés du doigt par leur population. Nous devrions avoir le courage de prendre un certain nombre de dispositions. Ce n'est pas honteux que quelqu'un qui n'a pas de week-end, pas de vacances, qui met parfois en péril son avenir professionnel, ait une contrepartie. Je propose d'adopter la formule du volontariat plutôt que celle du bénévolat pour donner à ces élus locaux une certaine reconnaissance.

M. Jackie PIERRE

Je suis président d'une association des maires. Tous les problèmes évoqués sont liés. Les maires ont besoin de nourrir leur famille, donc de travailler. Ils manquent de temps pour entamer des formations. 515 maires adhèrent à mon association qui propose beaucoup de séances de formation. Mais d'une année sur l'autre ce sont toujours les mêmes. En réalité, les maires passent 80% de leur temps en réunion à l'extérieur de leurs mairies. Ils manquent donc cruellement de temps.

Nous ne verrons jamais de communes sans maires. Mais je m'interroge sur la qualité de ces maires. De plus en plus de gens qui vivent normalement de leur travail hésiteront à sacrifier tous leurs week-ends pour un mandat. Il y a un risque pour la Nation de voir diminuer la qualité et la compétence des élus.

La fonction de maire évolue. Il est important que les maires trouvent le temps de se former. Nous devons aussi aborder les problèmes liés aux reconversions. Personnellement, j'ai fait le sacrifice de démissionner de mon entreprise à l'âge de 49 ans, après une réélection au Conseil général. J'aurais

pu me retrouver, si je n'avais pas été réélu, sans travail, à l'âge de 55 ans. Il y a une vraie réflexion à mener sur le statut.

M. Bernard SAUGEY

Je donne la parole à M. Raymond Couderc, sénateur le plus jeune, non du fait de son âge mais du fait de sa date d'élection.

M. Raymond COUDERC

Je n'ai pas d'inquiétude sur les vocations au vu du nombre important de candidatures. Mais les charges de plus en plus diverses, la création de multiples structures de concertation (commissions d'accessibilité, de sécurité...) nécessitent de solliciter les adjoints et les autres élus. Ma crainte serait que l'ensemble des conseils municipaux ressemblent à des clubs de retraités. Peu d'actifs sont disponibles pour se présenter sur les listes municipales. Cela me semble dangereux de voir se constituer des conseils municipaux uniquement composés de retraités, coupés de la vie économique et sociale.

M. Michel HOUEL

Je suis président de l'Union des maires de Seine-et-Marne. Je m'interroge : pourquoi les maires ne sont-ils pas élus au suffrage universel direct ? D'autant que l'idée que le président de l'intercommunalité serait élu au suffrage universel direct est toujours dans l'air du temps !

M. Bernard SAUGEY

J'ouvre une parenthèse. Avec l'Observatoire de la décentralisation, nous sommes allés en Italie et en Allemagne. A Francfort ou à Milan, les maires sont élus au suffrage universel. Jean Puech a rédigé une tribune en faveur d'une réforme, publiée récemment dans le journal *Le Monde*.

M. Michel HOUEL

Au Congrès des maires, j'ai abordé cette question devant 1 000 maires. Cette idée n'a choqué personne. A chaque nouvelle mandature, j'édite un trombinoscope des maires. Pour la première fois, j'ai été obligé de le refaire en milieu de mandat. En Seine-et-Marne, département qui rassemble 50% de la superficie d'Île-de-France, nous comptons 400 communes de moins de 2 000 habitants. Traditionnellement, l'élu de base était l'agriculteur du village. Nombreux sont ceux aujourd'hui qui refusent de se présenter car la fonction de maire impose beaucoup trop de travail. De nouveaux habitants, âgés d'une quarantaine d'années, se sont fait élire pour bousculer un peu les

choses. Mais comme ces habitants travaillent, ils s'aperçoivent qu'ils ne peuvent pas remplir leur fonction convenablement. Alors, ils démissionnent. Sur le problème des indemnités, les maires font souvent le travail des fonctionnaires pour un prix réduit. Je suggère que l'Etat verse directement les indemnités aux maires. Ainsi le maire n'aurait pas à se justifier s'il touche son indemnité. Par ailleurs, la commission Attali prédit de réduire le nombre de communes à 8 000 et de faire des actuels maires des mairies d'arrondissement. Tant que je serai là je défendrai jusqu'au bout le statut du maire.

Mme Alima BOUMEDIENE-THIERY

La question du statut de l'élu local est fondamentale. J'ai été élue dans une grande ville de la région parisienne. J'ai vécu cette crise de légitimité et de confiance, lorsque les populations se tournent vers les élus locaux en cas de problèmes ou de crises. Les élus locaux ne sont plus à l'image de notre population : les élus sont très majoritairement des hommes, des retraités ou des fonctionnaires. Il faut du courage pour mettre de côté sa vie professionnelle. Pour faire en sorte que élus locaux soient davantage à l'image des populations, il faut les aider. Je suis favorable à la prise de en charge par l'Etat des indemnités, qui doivent être revalorisées. Donner plus de moyens aux élus locaux, en matière de formation, d'indemnités, de professionnalisation, de retraites, mais aussi de garanties pour la reconversion irait dans le bon sens. Par ailleurs, le statut de l'élu renvoie aussi aux questions de cumul des mandats et de parité.

Le cumul des mandats exprime dans une certaine mesure le manque de reconnaissance des élus locaux. Ces derniers ressentent le besoin d'aller au niveau national. S'il y avait plus de reconnaissance des élus locaux, en matière d'indemnités et de retraite, il y aurait moins de cumuls. Nous n'aurions pas des conseils municipaux essentiellement composés de fonctionnaires et de retraités. Cette diminution des cumuls entre élus et locaux et nationaux permettrait aussi de laisser plus de place aux femmes. Pour autant, le lien de l'élu national avec le local ne doit pas être coupé. Mais pour un élu national, un mandat local de base devrait suffire. Or nous assistons à des situations de cumul abusives où des maires sont aussi conseillers généraux, conseillers régionaux, voire députés ou sénateurs. Résultat : des concitoyens se plaignent de l'absence leur maire. La question de la reconnaissance, via la professionnalisation, via l'indemnité, doit permettre de régler ce problème de cumul de mandats.

M. Éric DOLIGÉ

Si je peux me permettre une petite boutade. Je suis Président de conseiller général et sénateur; je suis homme d'un certain âge. Je m'amuse auprès de mes conseillers généraux à leur demander s'ils m'échangeraient contre un conseiller général, jeune et femme, et non-cumulard. Ils me

répondent qu'ils préféreraient me garder. Peut-être parce que je suis bon ou qu'ils ont peur de perdre leurs subventions.

Mme Alima BOUMEDIENE-THIERY

Votre expérience pourrait aussi servir à d'autres postes.

M. Éric DOLIGÉ

Il ne faut pas généraliser au travers de prismes. Le problème de la parité est lié à un problème de temps de mise en œuvre. La parité a été mise en place récemment dans les conseils municipaux ce qui permet de former le personnel.

Mme Alima BOUMEDIENE-THIERY

Quand des élus sont en place depuis trente ou quarante années, il faut s'interroger sur la question du cumul dans le temps. Je ne dis pas que l'expérience doit être mise au placard. Elle doit aussi servir à de jeunes élus mais à d'autres postes.

M. Bernard SAUGEY

J'ai été élu maire à l'âge de 28 ans. Cela ne m'a pas empêché de rester à la mairie pendant vingt-quatre années. Je précise aussi qu'il n'est pas possible d'être élu maire et président de conseil général.

M. Jean-Paul ALDUY

Je suis catalan. Le maire de Girone ne se pose pas la question de cumuler son poste avec celui de conseiller général. Au Parlement de Catalogne, 50% des élus sont des femmes. Ils n'envisagent pas de faire une loi sur la parité. Il s'agit d'un problème culturel : ce n'est pas un hasard si les femmes ont dû attendre 1945 pour avoir le droit de vote en France. La France est très en retard par rapport à d'autres pays.

La position de maire est considérée comme une position d'assistante sociale tous azimuts. Elle devrait être comprise comme celle d'un développeur et d'un politique. La question de l'élu ne sera pas réglée sans aborder l'intercommunalité et la question des services municipaux.

Dans mon département, il y a la plaine et la montagne. Dans la montagne, les maires de communes de 50 habitants ont le droit à une secrétaire une journée et demie par semaine. Ils n'osent pas toucher les indemnités de maire. Tant que nous ne mettrons pas de services dans les communes rurales, le maire devra tout faire. Les vocations vont vite se tarir. Je

suis maire depuis 14 ans. Nous sommes confrontés à une complexification de la fonction. Ce n'est pas plus simple pour une commune de 50 habitants que pour une commune de 120 000 habitants.

Lorsque nous abordons la question du statut du maire, nous prenons le problème par le mauvais bout. Il nous faut d'abord déterminer l'organisation territoriale de la France puis mettre en place le statut et les mécanismes d'indemnités. A l'heure actuelle, nous ne réglerons pas le problème de la présence politique par des indemnités, mais par l'intercommunalité. Je ne vous parle pas des pays qui sont des zombies complets. L'intercommunalité en milieu rural est très importante. Nous pourrions trouver à ce niveau des indemnités et des services techniques. Dans les grandes villes, le maire délègue peu à ses adjoints. Une ville de 10 000 habitants dispose de huit adjoints. Une ville de plus de 100 000 habitants dispose de seize adjoints. Cela pose un problème d'organisation.

M. Bernard SAUGEY

Il faut trouver une ligne médiane. L'objectif ne doit pas être de tuer les maires grâce à l'intercommunalité. Il faut trouver un équilibre entre les deux.

M. Jean-Paul ALDUY

Je reviens sur un point. Le problème de la reconversion est essentiel. Nous ne pouvons pas avoir des conseils municipaux qui sont composés à 90% de fonctionnaires ou de retraités. Il faudrait inventer un système d'assurance qui permette de verser un salaire pendant six mois ou un an après le mandat. Nous pourrions nous inspirer de ce que viennent de faire les députés. Si nous ne le faisons pas, nous perdrons la présence des milieux économiques dans les conseils municipaux. En tant que maire, j'avais deux adjoints issus du monde économique. Pendant le mandat, leur entreprise s'est retrouvée en redressement.

M. Jean PUECH

Le problème du régime statutaire se pose. Ce régime statutaire englobe la rémunération, la couverture sociale, la préparation de la retraite, ainsi que l'aide à la formation et à la reconversion. Nous sommes allés en Espagne. Nous avons discuté avec les élus de Saragosse. Il ne leur viendrait pas à l'idée de se présenter comme députés. En Italie, le maire qui veut devenir parlementaire doit démissionner six mois avant les élections. Tous les autres pays de l'Union européenne ont réfléchi à ces questions après avoir franchi les différentes étapes de la décentralisation. Nous nous adaptons. Dans cette maison, rappelons-nous qu'une personnalité politique était à la fois maire d'une assez grande ville, président du département, président d'une région,

sénateur, et il a fait partie des premiers députés européens. Vous parlez de vos expériences. En 1976, j'ai commencé comme président du conseil général. L'exécutif était assuré par le préfet. J'ai dû me battre pour obtenir d'avoir un collaborateur. Le préfet me répondait qu'il s'occupait de tout. Aujourd'hui, j'ai 1 800 employés dans le département de l'Aveyron.

Le chantier du statut de l'élu doit être ouvert immédiatement.

M. Roland du LUART

Vous avez évoqué les « archi-cumulards ». J'en ai été. Cela fait 30 ans que je suis élu au Sénat. Je m'aperçois que ce sont souvent ceux qui cumulent le plus qui sont le plus présents. Je pourrais citer les noms d'une centaine de sénateurs qui ne sont jamais là et qui n'ont pas d'exécutif local. Je suis président du conseil général et président de l'association des maires de mon département. Dans les communes de moins de 200 habitants, le budget d'indemnités du maire et de ses adjoints est de 2 000 euros par an. Il faut avoir le courage de faire la réforme communale. Le jour où l'on aura 4 500 communes en France, nous aurons réglé le problème. Cela passe, au-delà de l'attachement aux clochers, par le développement de véritables intercommunalités qui aient un réel poids économique. Je reproche à mon Préfet d'avoir accepté des intercommunalités qui n'ont ni queue ni tête. Une intercommunalité doit regrouper au minimum 15 ou 20 000 habitants. Si nous voulons qu'elle dispose d'un réel pouvoir économique, elle doit être financée par la taxe professionnelle. Enfin, nous n'avons pas été très courageux, ni à gauche ni à droite, d'avoir créé les pays sans oser en demander la suppression.

Résultat : la décentralisation Acte I devait se faire à coût nul. Nous avons créé 300 000 emplois dans la fonction publique d'Etat et un million dans la fonction publique territoriale. Nous marchons sur la tête. Il s'agit d'une raison de l'augmentation des prélèvements obligatoires et de la situation des finances publiques.

M. Bernard SAUGEY

Nous avons déjà passé les « pays » par les armes. Sur la taxe professionnelle, nous ne sommes pas sûrs de son avenir, nous a dit Gérard Larcher.

M. Éric DOLIGÉ

Il y a un sujet que nous n'avons pas abordé. Nous risquons, dans le renouvellement, une perte de qualité au niveau de la matière grise. Dans certains conseils généraux, les nouveaux élus vont avoir plus de 70 ans. Nous avons perdu toutes les professions libérales. La matière grise fout le camp de nos collectivités locales. Nous devons réfléchir à ce problème.

M. Bernard SAUGEY

Il ne faut pas y penser trop longtemps car la réflexion tue l'action.

Mme Catherine TROENDLE

Je ne suis pas tout à fait favorable au « tout intercommunal ». De par mon expérience personnelle, dans un territoire rural avec un bourg-centre, nous devons admettre que toutes les orientations sont tournées en faveur du bourg-centre.

Dans les petites communes, les conseillers municipaux règlent beaucoup de problèmes locaux. Des problèmes de voisinages aux problèmes sociaux, nous parvenons à régler beaucoup de différends. Ces problèmes ne seraient pas gérables si devaient seulement subsister des représentants au niveau intercommunal. Les spécificités locales gagnent à être préservées.

M. Jean Puech nous incite à travailler très vite sur le statut de l' élu local. Je suis élu local depuis 1989, et depuis cette date le débat revient sans arrêt. Nous parlons constamment de ces difficultés. En ce qui concerne les femmes, il faut qu'elles aient la volonté de s'engager et qu'elles s'accrochent. Dans les petites communes, nous nous rendons compte que ce sont des femmes qui deviennent maires. Peut-être parce qu'elles ne travaillent pas et qu'elles sont femmes au foyer, ce qui est regrettable.

M. Gérard CORNU

Prenons garde à cette pensée unique qui voudrait supprimer les communes. Je crois qu'elles sont un atout pour notre pays. Il est important de les garder. En réalité, l'intercommunalité remet surtout en question l'utilité des cantons. Quel est leur rôle aujourd'hui ? Nous constatons que des intercommunalités se superposent aux cantons. Il me semble que notre système de départements doit être conservé. Le système d'élections aux cantons ne me paraît plus adapté à notre temps, compte tenu de l'évolution de l'intercommunalité. Je lance cette idée, j'aimerais bien entendre les présidents de conseils généraux ici présents sur ce sujet.

M. Bernard SAUGEY

Cela arrive souvent chez vous qu'une intercommunalité soit calquée sur les délimitations du canton ? Chez moi, cela n'arrive jamais.

M. Gérard CORNU

Sur les cantons ruraux, cela se produit souvent. Sur les cantons urbains, plus rarement.

M. Jean PUECH

Les cantons et les intercommunalités ont des représentativités différentes. Il n'est pas inintéressant d'avoir des élus dans nos conseils régionaux qui soient issus des cantons ruraux. Sans cantons, nous n'aurions que des élus des grandes villes.

M. Benoît HURÉ

Je suis un élu d'un territoire rural. Un élu au conseil général incarne un territoire. Le député représente un bassin de population. Mais le conseiller général est aussi conseiller départemental. Il œuvre pour le département. Comment éviter cette fracture au sein des territoires ? Nous devons faire appel à la volonté des hommes ou des femmes. Je suis Président général d'un canton rural en intercommunalité depuis 1995. Volontairement, le Président de la communauté de communes n'est pas conseiller général. Cela fonctionne très bien.

M. Luc-Alain VERVISCH

Il existe plusieurs statuts différents. Il faut différencier le cas du conseiller municipal sur les territoires ruraux de celui du maire rural dont vous avez dit qu'il était un fonctionnaire déguisé. Les chiffres sont édifiants. Dans les communes de moins de 3 500 habitants, vous avez deux fonctionnaires pour un élu local, avec une relation de un à vingt dans les collectivités plus grandes. La question de l'organisation des services sur des territoires ruraux dans les communes se pose. Dans le cas des grandes collectivités, le rôle des conseillers municipaux ne peut pas du tout être le même que dans une petite commune.

Dans ce contexte, la question de la professionnalisation du maire comme fonctionnaire pose une difficulté. Vous évoquez la possibilité de verser des indemnités au maire par l'intermédiaire de l'Etat. Cette mesure était en vigueur avant 1871 et 1884. Sur ce plan, la démocratie locale n'était pas tout à fait idéale. Sur la formation, je voudrais orienter l'Observatoire de la décentralisation sur la possibilité de partenariat avec des établissements d'enseignement supérieur dans le e-learning. En territoire rural, le e-learning peut permettre de faciliter la formation élémentaire, en matière financière, en matière de compétences, en matière de tissu institutionnel.

M. Bernard SAUGEY

Vous pouvez traduire en français ?

M. Luc-Alain VERVISCH

Tout à fait, je préfère dire « enseignement à distance ».

M. Jean-Luc BŒUF

Je souhaiterais vous faire part de mon expérience sur la différence de mode de fonctionnement, vue du côté des services, entre les élus au suffrage direct et ceux élus au second degré. Avant d'être directeur général d'une région, j'étais directeur régional du département. Au delà de toute contingence politique, lorsque vous vous adressez à des conseillers généraux élus au suffrage universel direct, cela change tout. Ledit conseiller général est en prise directe avec la réalité. La demande de décision politique est très fluide. Elle passe par le président, son bureau, les élus et ses services avec un retour permanent.

Lorsque vous avez affaire au mode d'élection de scrutin de listes, la mise en œuvre des décisions est beaucoup plus compliquée. J'étais également directeur général d'une ville moyenne de 50 000 habitants. En ville, vous avez toujours un filtre direct ; le conseiller municipal est en lien avec son quartier, sa profession. Cela facilite la mise en œuvre. Mais dans une région, vous avez affaire à des gens élus sur un scrutin de liste qui ont bien souvent des mandats d'adjoints mais qui sont très rarement députés ou conseillers généraux. Il y a donc une difficulté à traduire concrètement la décision politique de l'élu auprès des habitants qui n'y comprennent rien.

J'en viens à une proposition provocatrice, qui fait le lien entre l'intercommunalité et le conseil général. Pourquoi ne pas imaginer un système d'élection au suffrage direct des conseillers généraux qui deviendraient des présidents des intercommunalités en milieu rural ? En milieu urbain, nous pourrions mettre en place un système de listes avec plusieurs conseillers généraux qui seraient les représentants des intercommunalités ?

M. Jean PUECH

Il aurait fallu plus de temps. Le sujet n'est pas épuisé.

J'aimerais vous rappeler que cette réunion-débat prolonge la rencontre que nous avons tenue en début d'année où nous avons lancé une consultation approfondie auprès de 500 exécutifs locaux, 400 maires de communes et une cinquantaine de Présidents de départements et des Présidents de régions. Cette étude avait été conduite par M. Dominique Reynié. M. Reynié avait conduit cette consultation avec TNS-SOFRES. Nous avons noté l'existence d'un malaise profond chez les élus locaux et chez les exécutifs. La décentralisation était appréciée à 80% ou 90% mais fortement critiquée dans la mise en œuvre. La décentralisation a profondément changé la nature des collectivités locales. Aujourd'hui, plus de 80% des investissements

publics sont réalisés par les collectivités locales. Près de 90% des politiques sociales sont financées au niveau des collectivités locales.

Il y a vingt-cinq années, l'Etat assumait l'essentiel de l'action collective et les collectivités locales assuraient un appoint. Le cadre institutionnel de la gouvernance locale a totalement changé. Les collectivités territoriales deviennent des acteurs majeurs de la mise en œuvre des politiques publiques. Il convient de renforcer la démocratie à due concurrence au fur et à mesure de ces transferts de compétences en donnant aux exécutifs locaux un surcroît de légitimité. Après notre tournée en Allemagne, en Italie et en Espagne, nous avons constaté la force d'identification de l'élus local. Il serait impensable dans ces pays de se faire élire puis de se retirer au bout de six mois en nommant son adjoint sans que cela soit validé par les urnes. L'élection de l'exécutif local au suffrage universel direct pourrait constituer une alternative. Je vous indique par ailleurs que nous avons signé la Charte européenne de l'autonomie locale. Nous devons travailler à donner une légitimation forte aux élus et aux exécutifs locaux. Nous livrerons ces propositions dans le rapport.

Par ailleurs, nous avons besoin d'un statut global qui permette de faire que l'élus se rapproche de ses concitoyens et électeurs. Ce statut de l'élus touche aussi au cumul des fonctions parlementaires et exécutives. Il est souvent justifié par le poids supplémentaire accordé aux exécutifs locaux lorsqu'ils sont parlementaires. Il y aurait des exécutifs qui auraient la chance d'être parlementaires et qui pèseraient plus que les autres. Mais beaucoup d'exécutifs n'ont pas la chance d'être parlementaire. Nous sommes dans une République ; cela pose un problème d'égalité.

Il est aussi vrai qu'un élu national doit pouvoir exercer des mandats locaux pour ne pas être déconnecté de la base. Madame le Ministre est arrivée. Je terminerai ma présentation en l'accueillant.

Brève interruption.

III. AUDITION DE MME MICHÈLE ALLIOT-MARIE, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, DE L'OUTRE-MER ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

M. Jean PUECH

Nous avons le plaisir d'accueillir Madame le Ministre de l'Intérieur, en charge des collectivités locales. Nous avons eu une matinée de travail assez intense et particulièrement fructueuse dans le cadre de l'Observatoire de la décentralisation qui regroupe des Sénateurs et des experts.

Je livrais tout à l'heure un certain nombre de réflexions sur nos voisins européens. Nos ambassadeurs nous ont renseignés sur la pratique de la démocratie locale des pays de l'Union. Nous nous sommes rendus en Allemagne, en Italie et en Espagne. Nous avons constaté que la pratique de la démocratie locale a permis de mieux « légitimer » les élus locaux. Ces pays ont su organiser la décentralisation en mettant en place une série de mesures d'accompagnement.

Nous sommes aujourd'hui dans cette phase en France. L'Acte I de la décentralisation a opéré un large transfert de compétences. L'Acte II a visé à compléter ces transferts et à doter les exécutifs locaux des moyens nécessaires. Mais ces politiques n'ont pas suffisamment pris en compte les problèmes de gouvernance locale. Comment donner la légitimité nécessaire à un élu qui a reçu autant de responsabilités ? Quelles relations doit-il y avoir entre l'Etat, ses services déconcentrés et les collectivités locales ? Dans mon département, proche de Clermont-Ferrand, 800 personnes travaillaient à la DDE : 400 ont rejoint le conseil général, et 200 sont parties vers les DDIRE. Le directeur départemental de l'équipement n'a donc plus que 200 personnes à sa disposition. Des tensions sont nées avec le directeur du département qui, lui, a 800 personnes sous ses ordres. C'est, au-delà des personnes, le système qui a engendré des comportements nouveaux. Il est important d'instaurer un climat de dialogue entre les services déconcentrés de l'Etat et les collectivités locales.

Lorsque nous évoquons la légitimité de l'élu, nous abordons aussi son statut. En France, c'est l'absence de statut qui constitue le statut ! Il nous faut aborder tous les aspects du régime statutaire : aspects financier, retraite, couverture sociale, formation et reconversion. Nous nous interrogeons aussi sur le cumul des fonctions exécutives avec d'autres responsabilités, y compris parlementaires. Tous ces aspects sont au centre des travaux engagés par l'Observatoire. Nous serons donc aujourd'hui très attentifs aux informations et aux engagements dont vous allez nous faire part.

Mme Michèle ALLIOT-MARIE

Monsieur le Président, je vous remercie pour votre invitation. Il est intéressant que nous puissions avoir une réflexion commune et un échange sur des sujets tels que celui que vous venez d'aborder. Le statut de l'élu est un sujet majeur.

Il me semble qu'il vaut mieux parler de « complémentarité des fonctions » que de « cumul des fonctions ». Il s'agit d'abord de rechercher davantage d'efficacité au service des citoyens. La façon dont on parle aujourd'hui du cumul peut au contraire donner le sentiment qu'il s'agit de lutter contre des abus potentiels de position dominante ou contre des avantages divers.

Il est très important pour des élus de conserver un contact avec le terrain. Les fonctions de maire et de député ont une vraie complémentarité qui ne peut que contribuer à améliorer la loi et, en même temps, à donner à la loi des capacités de meilleure adaptation à la vie locale. Le Sénat est le représentant des collectivités locales, il me paraît donc normal qu'il y ait une complémentarité entre un mandat de sénateur et un mandat de conseiller général ou de conseiller régional.

Il devrait également y avoir – j'y reviendrai – une vraie complémentarité entre le conseiller régional et le conseiller général. Le champ de leurs compétences respectives reste incertain. Dès lors, exercer un mandat dans les deux collectivités pourrait permettre d'utiliser chacune d'entre elles de la façon la plus efficace.

S'agissant de la garantie qui devrait être donnée à certains élus, notamment ceux issus du secteur privé, à l'issue de leur mandat, on pourrait éventuellement réfléchir à une quatrième voie d'entrée à l'ENA. Cela permettrait aussi à l'administration de bénéficier des savoir-faire et des compétences acquis pendant toute une vie d'élu, en particulier quand il s'agit de parlementaires et de maires.

Il me semble que c'est la façon d'aborder le statut de l'élu qui doit évoluer. Il ne faut pas chercher systématiquement à changer le fond en s'exonérant d'une réflexion d'ensemble.

Au-delà du statut de l'élu, je souhaiterais évoquer avec vous la décentralisation, au regard des trois missions qui ont été confiées à l'Observatoire de la décentralisation par le Sénat lors de sa création en janvier 2005 : le suivi et le bilan de la décentralisation, en particulier de l'« Acte II », les améliorations à apporter et l'évaluation des politiques publiques. Ces trois missions me semblent plus que jamais d'actualité.

Ma conviction profonde est que la décentralisation est, dans sa mise en œuvre, une réussite. C'est d'abord vrai pour nos concitoyens qui peuvent désormais bénéficier de la proximité d'une institution qui a les moyens de décider et de faire. Le département s'est ainsi affirmé comme la collectivité de la solidarité. Il s'est beaucoup engagé dans la politique d'insertion. Après deux

années de progression (en 2004 et en 2005), il y a eu, en 2006, stabilisation du nombre de Rmistes. Cette année, ce nombre est en diminution. C'est grâce à l'engagement des départements dans le volet insertion. Il a permis à de nombreuses personnes de sortir du dispositif RMI.

De même, les améliorations du « quotidien » des personnes handicapées ont, elles aussi, au-delà des politiques nationales, été le fait des départements, en particulier avec la création des maisons départementales. Il s'agit là aussi d'une véritable réussite.

La région, pour sa part, s'est affirmée, depuis plusieurs années, comme un véritable moteur économique. Le dynamisme économique de la France tient aussi à ses régions. Des compétences comme la formation professionnelle, le rapprochement avec les entreprises innovantes, les pôles de compétitivité ou le soutien aux centres de recherche, sont des moteurs qui contribuent au dynamisme économique. La région peut assurer cet élément de cohérence et de stratégie.

Le transport ferroviaire régional constitue également un appui à ce dynamisme. Les moyens de transports permettent de conserver des bassins de vie qui diffèrent des bassins d'emplois. En outre, sur le plan touristique, les trains régionaux permettent de développer des zones qui seraient très difficilement accessibles.

Les transferts de personnels de l'État en direction des collectivités est également une réussite, même si des difficultés ponctuelles peuvent exister ici ou là. Ces transferts ont permis une gestion de proximité efficace. Le cas des personnels des DDE, que vous évoquiez à l'instant, montre qu'aujourd'hui, les transferts de personnels de l'État vers les collectivités territoriales ne posent pas problème et que les craintes ont été surmontées. Dans le cas de la DDE, mais aussi dans bien d'autres exemples, plus de la moitié des personnels de l'État ont ainsi opté pour le statut de la fonction publique territoriale.

S'agissant des transferts financiers, l'État a assuré une compensation intégrale et concomitante pour chaque transfert de compétences. Il s'agit d'une obligation constitutionnelle. La compensation représente des sommes importantes : s'agissant des transferts prévus par la loi de 2004 (que ce soit les transferts des routes ou des personnels TOS de l'enseignement), l'État a versé 2,3 milliards d'euros aux régions et 1,2 milliard d'euros aux départements. Ces sommes augmentent chaque année, au fur et à mesure que se réalisent les transferts. Certes, je connais les polémiques qui demeurent, en particulier s'agissant du RMI. Mais les textes, et notamment la Constitution, obligent l'État à transférer les sommes qu'il consacrait aux mesures transférées. C'est ce qui a été fait, avec un droit à compensation de 4,9 milliards d'euros.

Pour combler le décalage dû au dynamisme de la dépense de RMI, l'État a consenti un effort de 500 millions d'euros. Cet effort a été renouvelé puisque le fonds mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI) a été de nouveau doté de 500 millions d'euros pour 2008. L'État a donc, là aussi, effectivement assumé ses responsabilités.

Au-delà des questions de compensations, le nouveau « contrat de stabilité » qui prévoit que les dotations progresseront comme l'inflation suscite certaines inquiétudes.

Pourquoi cette nouvelle norme d'évolution ? J'en ai discuté avec les responsables des associations d'élus : il faut rappeler que la situation de nos finances publiques n'est plus compatible avec les engagements que nous avons pris depuis des années à l'égard de l'Europe. Ceux-ci impliquent que l'État « bride » ses dépenses. C'est pourquoi ce dernier s'est, cette année, imposé que les dépenses publiques n'augmentent pas plus que l'inflation. Les dotations aux collectivités représentent un quart du budget de l'État. Il est donc logique que cette norme s'impose aussi aux dotations.

Pour avoir longtemps géré une ville et exercé les fonctions de vice-présidente d'un conseil général, je sais que, lorsque l'on mène des politiques, on a besoin de visibilité. Pour cette raison, j'ai demandé qu'en 2008, la règle de progression de la dotation globale de fonctionnement soit maintenue, soit une augmentation calculée sur l'inflation majorée de 50 % de la croissance du PIB. 817 millions d'euros supplémentaires seront ainsi versés aux collectivités territoriales en 2008 au titre de la DGF, afin de leur permettre de « lisser » cette contrainte sur les prochaines années. Il était en effet quasiment impossible, pour les collectivités, de faire l'ajustement en deux ou trois mois.

Au-delà de cette mesure transitoire, le vrai problème à résoudre est celui de la réforme de la fiscalité locale. C'est aujourd'hui une exigence. En effet, pour disposer réellement de leur autonomie et de la possibilité de mettre en œuvre des politiques, les collectivités doivent disposer de recettes stables et disposer de marges de manœuvre.

Il faudra, pour ce faire, une concertation approfondie et sincère de part et d'autre. Pour ma part, je veillerai à ce que l'État joue franc-jeu avec les collectivités.

M. le Président, vous vous interroger sur la nécessité d'un Acte III : faut-il poursuivre le mouvement de décentralisation impulsé il y a vingt-cinq ans et dont la dernière phase a eu lieu en 2004 ? Cette question est essentielle. Ma conviction est qu'aujourd'hui, les collectivités comme les citoyens souhaitent y voir plus clair et que, pour cela, ils ont besoin d'une pause dans les transferts.

L'enquête de l'Observatoire de la décentralisation du Sénat l'a montré : les élus locaux comme les citoyens ont aujourd'hui besoin de mieux comprendre qui fait quoi et qui est responsable de quoi. Ils ont également besoin de pouvoir réaliser, à la marge, les éventuels ajustements. Une pause n'est pas forcément synonyme d'immobilisme. Une pause au contraire peut permettre à chacun de mieux comprendre l'articulation de la décentralisation. Elle peut également permettre de réfléchir, en vue d'établir ensemble un diagnostic qui soit véritablement partagé et pour essayer de trouver des solutions nouvelles aux besoins existants.

Sur le diagnostic, de nombreux points font aujourd'hui consensus, et tout d'abord la nécessité d'une clarification de l'organisation territoriale de la France. Des empilements de structures et de compétences rendent cette organisation pour le moins opaque. Il existe des redondances dans l'exercice de certaines responsabilités. Il y a ainsi des conseils régionaux qui font du social et des conseils généraux qui aident à l'investissement économique. C'est d'ailleurs l'une des raisons pour lesquelles j'affirmais tout à l'heure qu'il existe une complémentarité entre les mandats de conseiller général et de conseiller régional. C'est souvent la seule manière d'avoir un minimum de cohérence dans leurs actions respectives.

Ce constat laisse à penser qu'il est probablement utile que nous revoyions ensemble, avec le souci de l'intérêt général, les compétences exercées par chacun. Et que nous recherchions dans quels cas il pourrait être opportun de faire travailler conjointement les collectivités, et dans quels autres cas chacun doit au contraire rester dans son secteur. Mais s'il y a à peu près consensus sur le diagnostic, les solutions sont aujourd'hui diverses. Ainsi, la commission présidée par M. Attali devrait proposer de « rationaliser » nos institutions, autour des régions et de l'intercommunalité. Il faudra, en tout cas, en débattre.

J'estime, pour ma part, que vouloir ignorer les communes ou les départements, c'est méconnaître la réalité sur le terrain. Il existe en effet un lien affectif fort des citoyens envers des deux collectivités : le plus souvent, le citoyen connaît sa ville et son maire, et il sait dans quel département il est.

D'autres travaux s'attachent à trouver un moyen de clarifier notre organisation administrative. Dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, M. Alain Lambert proposera des marges de manœuvre permettant à l'État et aux collectivités d'engager un effort de rationalisation, notamment financière. Ses conclusions seront remises au Président de la République et au Premier ministre, puis présentées à la prochaine Conférence nationale des exécutifs.

En tout état de cause, il me semble qu'il ne faut pas chercher à « changer pour changer ». Le changement n'est pas la garantie de la modernité. Il faut savoir identifier ce qui relève de l'identité et de l'attachement profond, que l'on ne saurait donc nier ou faire disparaître d'un trait de plume. Nos concitoyens attendent de nous que nous entendions leurs attachements et leurs besoins, tout en ayant le souci de l'adaptation aux défis du futur. En cela, la modernité consiste probablement à donner à nos concitoyens, comme à chacun d'entre nous, une meilleure lisibilité du champ d'intervention de chaque collectivité.

Nous devons réfléchir à une répartition des compétences saine et claire. Il ne s'agit pas de réaliser de nouveaux transferts massifs de compétences, mais d'opérer un certain nombre d'ajustements permettant de mieux identifier les responsabilités à chaque niveau de décision. Peut-être

aurons-nous besoin d'une loi, voire d'une loi organique. Pourquoi pas ? Mais nous devons avoir préalablement défini ce que nous souhaitons.

J'estime que les lois ordinaires et organiques, sur ces sujets, devraient être souples et ménager des capacités de coordination. L'intercommunalité peut apporter des solutions adaptées aux territoires : elle offre un cadre permettant de lutter contre un certain nombre de blocages.

Vous l'aurez compris : je suis pour des approches très pragmatiques. Il faut aussi expérimenter des réformes, dans le cadre du volontariat. L'expérimentation permet de cerner les avantages, les inconvénients, les zones d'ombre, avant de généraliser une mesure à l'ensemble des territoires. Il faut également permettre aux collectivités d'adapter leurs actions. Des outils tels que le « chef de file » peuvent permettre de répondre à certains besoins. Soyez assurés que je soutiendrai les initiatives qui s'appuieront sur ces deux outils que sont l'expérimentation ou le chef de file.

Je sais, Monsieur le Président, que vous proposez des pistes innovantes telles que des fusions ou des rapprochements de régions. Il existe en effet, à l'échelle européenne, des inégalités dans les périmètres des régions : au regard des Länder allemands ou des autonomies espagnoles, nos régions paraissent de faible dimension. Je ne suis pas opposée au rapprochement d'un certain nombre de départements, en prenant en compte la sensibilité des populations. Le sentiment d'appartenance à un département ne se « décrète » pas.

Nous ne devons rien nous interdire a priori dans la réflexion. Nous devons cependant rester proches du terrain et respecter l'identité de chacun de nos territoires, tout en leur donnant les moyens de répondre aux défis à venir.

Ceci est particulièrement important s'agissant de la troisième mission de l'Observatoire : l'évaluation de l'action publique. Ma conviction est qu'il ne faut pas craindre de se remettre en cause. L'évaluation permet également de suivre l'évolution de notre société, l'évolution des défis, y compris à l'échelle mondiale. C'est, là aussi, l'intérêt de la mission d'évaluation qui a été donnée à l'Observatoire.

Notre façon de réglementer doit elle aussi être mieux évaluée. Cette question n'est pas nouvelle. Nous avons, dans un monde qui bouge, besoin de lisibilité. Comment avoir cette lisibilité quand les textes s'amoncellent et changent souvent ? Des progrès sont possibles. Tout d'abord, nous devons nous demander systématiquement si la loi est vraiment utile. Nous devons y travailler.

Eviter les juxtapositions et les surabondances de réglementations, c'est aussi laisser aux collectivités territoriales la liberté d'exercer pleinement leurs compétences. Le Gouvernement a pris l'engagement de ne plus intervenir dans la mise en œuvre des politiques publiques relevant des décideurs locaux. La conférence nationale des exécutifs permettra, en amont, de suivre l'ensemble de ces points, en associant les collectivités territoriales.

De la même façon sera créée au sein du Comité des Finances Locales, sur ma proposition, une commission consultative sur l'évaluation des normes. En tant que maire, j'ai pu observer les effets néfastes du changement de normes. Ainsi, de nouvelles normes de sécurité peuvent engendrer des surcoûts considérables ou conduire à une impossibilité d'utiliser un bâtiment. On pourrait citer bien d'autres exemples.

Nous avons de vastes champs de travail en commun. Je suis à votre entière disposition et me réjouis de notre collaboration. Ma conviction est que, dans une période marquée par la mondialisation, par les changements, les collectivités représentent à la fois un point d'appui et un repère. Elles sont aussi une véritable force pour l'État.

Notre première préoccupation doit être de permettre aux hommes et aux femmes de ce pays, agents des collectivités ou citoyens, de toujours plus s'épanouir et de toujours se sentir mieux dans notre pays.

M. Jean PUECH

Merci beaucoup Madame le Ministre. A travers vous, c'est à la fois un ministre expérimenté et une élue locale qui s'est exprimée. Votre expérience est « pragmatique ». Sachez que vous avez en face de vous des gens qui pratiquent au quotidien ce pragmatisme. Il est essentiel que nous soyons en accord avec nos concitoyens et que nous cherchions ensemble à traduire leurs aspirations.

Nous allons maintenant ouvrir le débat. Je laisse la parole à Monsieur Éric Doligé.

M. Éric DOLIGÉ

Je vous remercie Madame le Ministre. Votre analyse est réconfortante au regard des discours qui sont aujourd'hui tenus sur la réforme. Cette dernière tend à être confiée à des personnalités parisiennes ne connaissant pas assez le territoire. Ce dernier ne se réduit pas à Paris et au Bassin parisien ! Il y a d'ailleurs ici un certain nombre d'élus qui sont extérieurs à cette localisation géographique.

Il faut à mon avis considérer plusieurs éléments importants, et d'abord la notion du temps. Comme vous l'évoquiez à la fin de votre propos, les délais se sont considérablement allongés ces dernières années. Le moindre investissement au niveau local requiert deux, trois, voire quatre fois plus de temps qu'il y a dix ou vingt ans. C'est un vrai problème dans une société mondialisée qui bouge rapidement. Nous devons, dans notre réflexion, mettre en perspective cette notion du temps.

J'évoquerais ensuite un point préoccupant : le problème des compétences et de leurs superpositions. Je pense en l'occurrence à la compétence économique, essentielle pour le développement de la richesse d'un territoire.

La richesse d'un territoire tient en effet dans sa potentialité de développement économique. Dans la loi de décentralisation, j'avais veillé à ce que les régions n'aient pas l'exclusivité de cette compétence. Je ne souhaiterais pas qu'au travers d'un certain nombre de réflexions menées dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, l'on en revienne à concentrer certaines compétences sur un seul niveau de collectivité. Si cette dernière ne s'y intéresse pas, on court à la catastrophe. Je connais ainsi des collectivités qui sont totalement déconnectées de la réalité économique. Il me semble très important de ne pas opérer des répartitions de compétences qui soient trop exclusives.

Le dernier point que je souhaite aborder concerne le statut de l' élu. Si l'on ne s'engage pas très vite dans une réflexion sur ce sujet, on va perdre beaucoup d'élus. En outre, les élus ne seront plus répartis sur le spectre de ce qui représente le citoyen. On perdra également une certaine qualité de « matière grise ». Les élus seront de plus en plus souvent des retraités, et donc, de plus en plus âgés. D'ores et déjà, le profil de l' élu a, en quelques mandats, beaucoup évolué. On court un risque si l'on ne met pas rapidement en place un statut de l' élu local.

Je m'arrêterai à ces réflexions.

Mme Michèle ALLIOT-MARIE

Je suis très sensible au problème des délais. Les délais sur les appels d'offres sont considérables et les enquêtes préalables se multiplient : sur l'archéologie, sur les sols, etc. Sur ce sujet, nous pourrions mener une réflexion conjointement, notamment sur la façon de superposer certaines démarches.

L'enchevêtrement des compétences est une autre difficulté. Il en résulte des distorsions dans les chances d'accès aux soutiens et aux interventions, et ce au détriment de tous ceux qui ne savent pas à qui s'adresser ou doivent faire face à des politiques divergentes.

Dans la réflexion sur la superposition des compétences, nous devons nous abstenir d'une approche trop tranchée et rigide, en disant, par exemple, que les régions s'occuperaient exclusivement de l'économie, et les départements, du social. Il faudrait néanmoins essayer de parvenir à une certaine clarification. L'une des réponses, que j'évoquais tout à l'heure, pourrait être la complémentarité entre le mandat de conseiller général et celui de conseiller régional, même si tous les conseillers généraux ne peuvent pas être conseillers régionaux. Il y a cependant là un vrai thème de réflexion.

Sur le statut de l' élu, il faut mettre en commun l'ensemble des réflexions. La complémentarité des mandats n'en est qu'un élément. Comme je le disais tout à l'heure, il faudrait également permettre aux élus venant du secteur privé d'avoir des garanties quasi équivalentes à ceux venant du secteur public. Cela ferait en outre profiter le secteur public des avantages liés à une

diversification du recrutement. S'il y a déjà eu des progrès, notamment en termes de formation, il y a encore des efforts à faire concernant la protection juridique des élus, alors même que le lien direct entre l'infraction et l'élu n'est pas établi.

M. Benoît HURÉ

Madame le Ministre, j'ai écouté votre discours avec beaucoup d'intérêt. Je n'avais pas d'inquiétude : vous êtes une femme de terrain, vous connaissez les réalités. J'ai également apprécié le fait que vous vouliez, avant d'aller plus loin, avoir ce temps du « voir/juger/agir ».

Vous avez déclaré que les conseils généraux avaient pris à bras le corps la mise en œuvre des solidarités en direction des populations les plus fragiles. En tant que président d'un conseil général, je tiens effectivement à ce que mon département le fasse avec dignité. Mais, pour des raisons pédagogiques comme matérielles, j'y associe en permanence le soutien au développement économique. C'est ainsi que, dans les Ardennes, département meurtri par les reconversions industrielles, nous avons progressivement fait du soutien au développement économique le deuxième poste de dépenses du conseil général. Progressivement, nous avons consacré cinq fois plus de moyens financiers à l'accompagnement du développement économique que la région. Si bien qu'en deux ans, les investisseurs se sont tournés vers nous.

La région, c'est, certes, le lieu de coordination, mais aussi le lieu de compétition. Pour un président de région, l'important, c'est qu'un investisseur vienne dans sa région en général. Mais pour un président de conseil général au contraire, l'important c'est qu'il vienne dans son département. Car pour faire face au social, pour permettre à toujours plus de Rmistes de se réinsérer, il faut une économie dynamique et des entreprises nombreuses et créatrices d'emplois. En outre, les entreprises nous fournissent l'essentiel de la fiscalité qui finance nos politiques sociales. Il me semble important de considérer ces éléments.

Je reviens maintenant sur la question du chevauchement de compétences et de la compétition entre élus. Au regard de leurs voisines européennes, nos régions sont, effectivement, trop petites. J'expliquais tout à l'heure que, dans ma région, l'infrastructure régionale des transports a dû être définie en partenariat avec les trois régions voisines. La limite est tangible. Il me semble aussi que la région, lieu de coordination, de concertation, ne devrait plus être une collectivité politique au sens où on l'entend habituellement, mais un lieu où seraient représentées les composantes territoriales : communautés d'agglomérations, grandes communautés de communes, conseils généraux. Cela permettrait à la fois d'éviter les compétitions politiques et de définir en commun de l'infrastructure de transports, routière, ferroviaire, fluviale ou aéroportuaire, que l'on met en place dans la région. Il faut en résumé se prendre le temps de faire le bilan sur ces différents points.

Mme Michèle ALLIOT-MARIE

Le rôle économique des départements lié à leur action sociale répond à une vraie logique. Le problème vient du fait que certaines infrastructures économiques s'inscrivent aujourd'hui non à l'échelle du département mais à celle de la région. Il s'agit donc de définir des compétences réciproques en matière d'interventions et de définition des grandes structures économiques.

Vous évoquez les régions trop petites. Une meilleure articulation entre régions et départements pourrait être trouvée. Il n'est pas toujours vrai que ce qui intéresse un président de région, c'est d'avoir une entreprise dans sa région et non pas dans tel ou tel département de cette région. D'autres types de considérations interviennent. L'État a aussi là un rôle à jouer, car il apparaît souvent comme le garant de la neutralité.

Mme Josette DURRIEU

Je suis première vice-présidente du conseil général des Hautes-Pyrénées ; M. François Fortassin, qui en est le président, était présent tout à l'heure. La configuration est la même dans les Hautes-Pyrénées que dans les Ardennes : une politique volontariste fait que, au-delà de nos compétences, le poste de développement économique vient, transversalement, presque en tête, derrière l'aide sociale. Il s'agit d'une nécessité absolue, dans la mesure où, en termes de développement économique, la région ne prend pas d'initiatives. Je confirme tout ce que vous venez de dire. Depuis vingt ans, notre département souffre. En ce qui concerne le GIAT, ce n'est pas rien de passer de 3200 salariés à zéro.

Dès lors, si le conseil général ne réagit pas, qui le fera ? L'aménagement du territoire et le développement économique dans nos départements est la somme de nos actions. La région suit, elle accompagne, mais l'aménagement du territoire se fait véritablement, dans certaines zones, au niveau des départements. Les Hautes-Pyrénées étaient un grand département industriel, deuxième pôle de Midi-Pyrénées. Il s'est tourné vers le tourisme après le départ d'entreprises comme Alcan. Mais lorsque le mot « tourisme » a disparu du contrat de plan Etat-Région 2007-2013 – jusqu'à ce que vous l'ayez fait remettre –, nous nous sommes dit que l'Etat avait une vision faussée de la réalité du territoire. Certes, on ne compensera jamais GIAT ou Péchiney. Il n'empêche qu'en quinze ans, nous avons perdu 10 000 emplois et nous en avons recréé 15 000, notamment dans le tourisme. Mais cette création d'emplois ne s'est pas faite dans les mêmes conditions et nous n'avons reçu que la moitié des sommes attendues. La péréquation doit devenir une réalité si l'Etat veut accompagner les efforts que nous faisons dans le cadre de politiques volontaristes.

Mme Michèle ALLIOT-MARIE

Ce qui est vrai pour les Hautes-Pyrénées et les Ardennes l'est aussi pour les Pyrénées-Atlantiques. Je pourrais tenir le même discours au Président de la région Aquitaine que celui que vous tenez à celui de la région Midi-Pyrénées. Il en va de même de l'Aveyron. Mais, comme je le disais tout à l'heure, vous ne pouvez nier qu'un certain nombre de grands investissements économiques ne peuvent être assumés qu'au niveau des régions. Il y a d'ailleurs chez elles un « grand appétit » pour l'augmentation de leurs compétences et de leurs capacités financières.

La réforme de la fiscalité locale dont nous parlions tout à l'heure – et la péréquation est l'une des données de cette réforme – va certainement donner lieu à des échanges assez vifs entre l'Assemblée des départements de France et l'Association des régions de France, voire, également, l'Association des maires de France.

Il est important que nous puissions travailler ensemble, et vite, sur ce dossier d'une difficulté extrême. Vous avez soulevé de vraies questions, tant sur les réalités économiques, parfois contradictoires, que sur les besoins sociaux.

M. Jean PUECH

Les choses ne sont pas simples. Certains transferts de compétences ne posent pas de problèmes : quand on transfère des collèges ou des lycées, c'est clair, c'est un transfert de compétences. Le développement économique, c'est différent : c'est un objectif. Faire un bon développement économique, je qualifierais cela de « mission partagée ». Il faut alors qu'il y ait un chef de file. Sur un dossier de développement économique, le chef de file peut être le département, la commune voire l'échelon intercommunal. Il ne faudrait pas qu'il n'y ait qu'une et une seule collectivité qui soit responsable.

Il est important de faire la distinction entre une compétence claire – j'en ai citées – et un objectif. Par exemple, une bonne politique dans le domaine de l'environnement relève à la fois de la commune (pour le « bruit ») mais aussi du département, voire d'un niveau interdépartemental, s'il s'agit de nettoyer les rivières et les ruisseaux.

Mme Michèle ALLIOT-MARIE

Le « bruit » peut même relever de la compétence de la région, par exemple s'agissant du bruit des avions émis à partir d'un aéroport régional.

M. Jean PUECH

Vous avez raison. C'est pourquoi j'estime, pour ma part, qu'il convient de définir un chef de file pour chaque objectif ou chaque mission.

Madame le Ministre, je voudrais vous remercier et vous assurer que nous souhaitons, autant que vous, travailler ensemble. C'est très important.

Comme vous représentez l'Etat, je voudrais également souligner combien il me paraît nécessaire que la réforme de l'administration locale soit accompagnée par une réforme importante au niveau de l'Etat et notamment au niveau déconcentré. A travers l'Observatoire, les échos que nous avons sont toujours les mêmes : il faut qu'il y ait un dialogue permanent, à tous les niveaux. Au niveau local, les préfets sont court-circuités par les directions de l'Etat. On dit que le préfet est le représentant de l'Etat, mais je peux vous assurer que le DDE, tout comme le DDAS, court-circuite le préfet ! Ils travaillent directement avec leur administration centrale. En pratique, il faudrait que les fonctions publiques puissent travailler davantage en « communion ». Pour le moment, il existe de véritables barrières, et c'est difficile.

Juste un petit exemple : à l'issue des transferts de personnels, 52 % des personnels de la fonction publique d'Etat sont de catégorie A et B, tandis qu'il n'y a désormais que 22 % de la fonction publique territoriale qui soit de catégorie A et B. Alors que s'est-il passé ? Est-il normal que, dans les partitions, les collectivités aient conservé le bas de la pyramide, alors que le haut de la pyramide est resté au niveau central ? Comment résoudre le problème ? Laissons la fonction publique d'Etat aller à la fonction publique territoriale, la fonction publique territoriale aller à la fonction publique d'Etat. Détruisons ces cloisons. C'est en faisant converger les moyens dont nous disposons les uns et les autres, les expériences, les compétences, voire les talents, que nous arriverons à constituer une bonne fonction publique générale qui travaillera dans l'intérêt public de la France, au niveau national comme local.

C'est un appel à une coopération sans faille que nous lançons. Merci beaucoup, Madame le Ministre.