

N° 74

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 7 novembre 2007

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de l'Observatoire de la décentralisation (1) sur l'**émancipation** de la
démocratie locale,*

Par M. Jean PUECH,

Sénateur.

(1) Cet observatoire est composé de : M. Jean Puech, président ; MM. Philippe Darniche, Gérard Delfau, Michel Mercier, vice-présidents ; MM. Jean Arthuis, Joël Bourdin, François-Noël Buffet, Jean-Patrick Courtois, Philippe Dallier, Eric Doligé, Jean François-Poncet, Pierre Hérisson, Dominique Mortemousque, Henri de Raincourt, Bernard Saugéy.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I - L'AUTONOMIE LOCALE EN FRANCE : UN PARCOURS DIFFICILE	19
A. LES COMMUNES	19
B. LES DEPARTEMENTS	21
C. LES REGIONS	25
II - LA MONTÉE EN PUISSANCE DES EXÉCUTIFS LOCAUX	29
A. LE MAIRE : RESPONSABLE DES SERVICES PUBLICS DE PROXIMITÉ	29
B. LE PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL : GARANT DE L'ÉQUILIBRE TERRITORIAL ET DE LA COHÉSION SOCIALE, PRINCIPAL INTERLOCUTEUR DES COMMUNES ET DES SERVICES DE L'ÉTAT	35
C. LE PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL : PROMOTEUR D'UN PROJET DE TERRITOIRE	39
III - DES DISPOSITIONS STATUTAIRES ÉPARSES	43
A. L'ACCÈS AUX FONCTIONS ÉLECTIVES	45
1. <i>L'articulation activité professionnelle – mandat électif</i>	45
2. <i>Les autorisations d'absence</i>	45
3. <i>Les crédits d'heures</i>	46
4. <i>Le congé électif</i>	46
B. LA RESPONSABILITÉ DES ÉLUS LOCAUX.....	48
1. <i>La responsabilité civile</i>	48
2. <i>La responsabilité administrative</i>	49
- La gestion de fait.....	49
- Les fautes détachables ou non détachables de l'exercice des fonctions.....	49
3. <i>La responsabilité pénale</i>	50
C. LE RENFORCEMENT DU DROIT À LA FORMATION	51
1. <i>Une dépense obligatoire pour la collectivité</i>	51
2. <i>Vers une formation adaptée au rôle de « décideur » des élus</i>	52
D. LES GARANTIES STATUTAIRES OFFERTES À L'ÉLU LOCAL.....	53
1. <i>Les compensations financières</i>	54
- Les indemnités de fonction	54
- Le remboursement des frais	56
- La compensation des pertes de revenus liées à l'exercice d'un mandat municipal	57

2. <i>La protection sociale</i>	57
- La couverture sociale.....	57
- La couverture des accidents.....	58
3. <i>La protection contre les violences et outrages</i>	58
4. <i>Les aménagements en fin de mandat : l'aide à la réinsertion professionnelle</i>	59
- L'allocation différentielle de fin de mandat.....	60
- La formation en fin de mandat.....	60
IV - UNE GOUVERNANCE LOCALE EUROPÉENNE QUI RECONNAÎT ET LÉGITIME LE RÔLE DES ÉLUS	61
A. UNE GOUVERNANCE LOCALE EN EUROPE FONDÉE SUR UNE LÉGITIMITÉ RENFORCÉE DES ÉLUS	65
1. <i>Un renforcement des compétences locales qui modifie les modes de gouvernance locale</i>	65
2. <i>Des évolutions convergentes motivées par la nécessité de renforcer la légitimité de l'élu</i>	67
B. UNE LÉGITIMITÉ DES ELUS LOCAUX RENFORCÉE GRÂCE À L'ÉLECTION AU SUFFRAGE UNIVERSEL DIRECT	73
1. <i>Des responsables d'exécutifs locaux français désignés par des conseils élus selon des modalités diverses</i>	73
2. <i>Une évolution européenne favorable à la désignation directe des responsables des exécutifs locaux</i>	78
C. UNE AUTONOMIE LOCALE FONDÉE SUR LA RECONNAISSANCE DU RÔLE PARTICULIER DES CHEFS D'EXÉCUTIFS LOCAUX	86
1. <i>Une distinction forte entre les chefs d'exécutifs et les autres catégories d'élus</i>	86
2. <i>Des chefs d'exécutifs locaux à « plein temps » et dotés d'un statut</i>	87
D. DES INNOVATIONS UTILES POUR ÉMANCIPER LA DÉMOCRATIE LOCALE EN FRANCE	91
1. <i>Quatre pistes utiles pour émanciper la démocratie locale</i>	92
a) Un chef de l'exécutif élu au suffrage universel direct	92
b) Une stricte limitation du cumul des fonctions à « temps plein »	94
c) Une interdiction du cumul des fonctions exécutives locales et des fonctions de membre du gouvernement.....	95
d) Une obligation d'exercer son mandat à « temps plein »	96
2. <i>D'autres expériences apparaissent encore éloignées de nos usages locaux</i>	99
a) Une limitation du nombre des mandats successifs.....	99
b) Des adjoints choisis en dehors du conseil élu	100
c) Un conseil élu qui n'est pas présidé par le chef de l'exécutif.....	101
d) Une procédure de destitution du chef de l'exécutif.....	101
V – UN ÉTAT QUI CHERCHE À SE RÉFORMER	103
A. QUELQUES REGARDS CROISÉS ENTRE COLLECTIVITÉS ET ADMINISTRATIONS DÉCONCENTRÉES	104
1. <i>La fonction publique</i>	105
2. <i>Les administrations déconcentrées</i>	107
3. <i>Information et communication de l'Etat en département et en région</i>	108
4. <i>Le contexte national de la modernisation des politiques publiques : la révision générale et la modernisation des politiques publiques (RGMPP)</i>	110

B. LE REGARD DES REPRÉSENTANTS D'EXÉCUTIFS	112
1. <i>Les administrations sous tutelle de l'Etat</i>	112
2. <i>L'Etat assure jouer un rôle de médiateur et de régulateur</i>	114
3. <i>Le décalage entre les deux fonctions publiques</i>	115
4. <i>L'expertise reste-t-elle encore aujourd'hui du côté de l'Etat ?</i>	116
5. <i>Une grande instabilité du cadre réglementaire</i>	118
6. <i>La lassitude des élus locaux est-elle fondée ?</i>	118
C. DES PISTES DE PROPOSITIONS.....	120
<i>Six axes de propositions immédiates</i>	123
<i>Des réformes structurelles à moyen terme</i>	129

ANNEXES

ANNEXE I - COMPTE RENDU DES DÉPLACEMENTS D'UNE DÉLÉGATION DE L'OBSERVATOIRE DE LA DÉCENTRALISATION.....	135
--	------------

ANNEXE II - ORGANISATION TERRITORIALE EN ALLEMAGNE, EN ITALIE ET EN ESPAGNE	155
--	------------

ANNEXE III - QUESTIONNAIRE ADRESSÉ AUX SÉNATEURS SUR LA GOUVERNANCE LOCALE	189
---	------------

ANNEXE IV - COMPTE RENDU DE LA RENCONTRE-DÉBAT DU 7 NOVEMBRE 2007	241
--	------------

INTRODUCTION

Dans un premier rapport, rendu public au mois de février 2007, sur les nouvelles missions de l'élu local dans le contexte de la décentralisation, votre rapporteur avait mis l'accent sur les inquiétudes exprimées par de nombreux élus et sur la nécessité d'apporter des réponses concrètes à leurs attentes.

Les résultats de l'enquête réalisée par l'Institut TNS-SOFRES auprès d'un échantillon représentatif de 500 exécutifs locaux sur la mise en œuvre de la décentralisation étaient sans ambiguïté.

Tout d'abord, les élus locaux constituent bien « l'avant-garde de la décentralisation », pour reprendre l'expression du professeur Dominique Reynié.

Le principe était plébiscité (78 % des réponses), les mécanismes étaient approuvés, les lois de 2003-2004 étant perçues comme ayant profité aux grandes politiques locales (personnes âgées, aménagement du territoire, aide sociale, environnement ...).

En revanche, la « mise en œuvre » de la décentralisation était considérée comme « difficile ». Les élus ont « pointé » l'insuffisance des moyens financiers et les menaces sur l'autonomie budgétaire des collectivités. Ils ont jugé que les nouvelles lois de décentralisation n'avaient pas vraiment clarifié les rôles respectifs des différentes institutions locales et de l'Etat. Beaucoup estimaient d'ailleurs que la décentralisation méritait une pause.

Les intercommunalités étaient perçues à la fois comme une solution – elles permettent de mettre en œuvre des projets hors de portée des communes isolées- mais aussi comme un problème en constituant souvent un échelon administratif supplémentaire générateur de coûts et de complications.

Surtout, l'enquête avait fait apparaître l'existence d'un malaise profond chez les élus locaux, et plus particulièrement peut-être chez les exécutifs.

De nombreuses études ont été consacrées à ce que l'on appelle parfois le « statut » des élus locaux et qui ne concerne surtout que l'environnement matériel du mandat et de l'après-mandat. En réalité, même dans cet aspect matériel, il n'existe pas de véritable statut au sens propre du terme. Différents textes règlent certes des questions liées au barème des indemnités de fonction, aux autorisations d'absence, aux crédits d'heures, aux mesures favorisant la réinsertion des élus, au droit à la formation, etc...

Mais ces dispositions éparses ne constituent pas un statut en tant que tel. Elles apparaissent comme insatisfaisantes, d'ailleurs, à 58 % des élus. Un constat rarement formulé s'est rapidement imposé.

La décentralisation a **changé** la nature des collectivités territoriales de la République.

La donne a été bouleversée par les transferts massifs de compétences résultant des deux grands vagues de décentralisation (1982-1983 et 2003-2004), par la complexification des procédures de décision et de concertation, avec l'accumulation des normes nationales et des directives européennes, notamment en matière de sécurité et de protection de l'environnement, par le désengagement accéléré de l'Etat (surtout sur le plan financier) contraignant les collectivités à rechercher et à coordonner les financements publics et privés disponibles.

Combien de Français savent-ils qu'aujourd'hui, en France, plus de 80 % des investissements publics réalisés dans le pays sont assurés par les collectivités territoriales et que près de 90 % des dépenses d'aide sociale passent par les collectivités locales et notamment les départements ?

Votre rapporteur, élu lui-même en 1976 à la tête d'un département, exerçait au départ ses fonctions avec un seul collaborateur. Il doit aujourd'hui « gérer » une équipe de près de 1.800 collaborateurs et agents pour assumer toutes les missions et interventions dévolues à sa collectivité.

On est passé d'une période où l'Etat assumait l'essentiel de l'action collective, les collectivités assurant en appoint un certain nombre de services

de proximité, à une époque où la plupart des politiques publiques non régaliennes, qu'il s'agisse de la politique sociale, du développement économique, des infrastructures de transport ou de l'action culturelle, sont financées et gérées à l'échelon local ou régional, et mises en œuvre par les personnels de la fonction publique territoriale.

Ce bouleversement, à la fois quantitatif et qualitatif dans la nature et les missions des collectivités –c'est-à-dire en fait leur place dans le fonctionnement démocratique de la République– s'est effectué dans un cadre institutionnel de gouvernance **quasi inchangé**. Ce cadre, mis en place dans les dernières décennies du XIXe siècle, s'agissant en tout cas des communes et des départements, était sans doute adapté à la vie locale de son époque et sans doute jusqu'à une époque encore récente.

Mais, dès lors que les collectivités territoriales, jusque là entités locales d'appoint, devenaient des acteurs majeurs dans la mise en œuvre des politiques publiques, il convenait normalement d'y renforcer «à due concurrence» la démocratie, de conférer en tout cas à leurs exécutifs le **surcroît de légitimité** correspondant à l'élargissement considérable du champ de leurs compétences.

Il n'en a rien été. Au cours des vingt dernières années, on a certes assisté à la mise en place -en tant que collectivité territoriale de plein exercice- de la région et à la couverture de la quasi-totalité du territoire par les intercommunalités.

Le succès, en termes « fonctionnels », de ces innovations institutionnelles, a été au rendez-vous. Les régions et les intercommunalités sont désormais bien ancrées sur le territoire. Elles remplissent leurs missions spécifiques et leurs tâches de coordination au niveau interdépartemental et intercommunal. Des initiatives nouvelles sont prises à leur échelon.

Mais la démocratie locale y a-t-elle trouvé son compte ?

Le mode d'élection des conseillers régionaux a fait l'objet de plusieurs lois (1985, 1999, 2003) instaurant, en dernier lieu, un scrutin de liste mixte complexe combinant majorité et proportionnelle.

Le président de la région est élu de la même manière que le président du conseil général. Il est lui-même un conseiller régional élu par l'assemblée

délibérante : à la majorité absolue des membres du conseil au premier ou au deuxième tour ; à la majorité relative au troisième tour auquel peuvent participer des conseillers non candidats aux tours précédents. Le lien entre le chef de l'exécutif régional et le corps électoral reste ténu.

Quant aux intercommunalités (communautés de communes, communautés d'agglomération, syndicats intercommunaux...), elles sont des établissements publics chargés de mettre en œuvre la coopération intercommunale. Leur président est choisi par les délégués des communes. Les services rendus à leur échelon ne sont remis en cause par personne. Mais les intercommunalités ne doivent pas devenir un nouvel échelon de collectivité locale ayant vocation à s'ajouter au « mille-feuille » territorial.

Elles ont d'ailleurs eu tendance à trop s'« étoffer » au plan des moyens humains et matériels. Des « doublons » sont apparus avec les services rendus par les communes, voire par les départements (voir rapport de M. Philippe Dallier au nom de l'Observatoire).

Mais la démocratie territoriale telle qu'elle fonctionne aujourd'hui est-elle à la hauteur des nouveaux enjeux créés par la décentralisation, s'agissant en particulier de la nouvelle donne dans le partage des compétences et des responsabilités ?

Au malaise exprimé par les élus locaux répond le taux d'abstention préoccupant du corps électoral aux élections locales (32,6 % aux élections municipales de 2001, 36 % aux élections cantonales de 2004, 38 % aux élections régionales de 2004 contre 15 % à l'élection présidentielle de 2007 !). Nous sommes en présence de « tendances lourdes » qui ne devraient pas manquer d'inquiéter. Perte de l'« esprit civique » du côté des citoyens, crise de légitimité et besoin de reconnaissance chez les élus locaux.

Dégageons des solutions nouvelles pour que la démocratie locale ne se transforme pas en « théâtre d'ombres ».

Nos compatriotes restent attachés à la démocratie de proximité et à ses représentants. On l'a constaté, il y a peu, lors des émeutes urbaines de novembre 2005 : le maire -dont on ne parlait plus guère- s'est retrouvé au centre de tous les dispositifs, interlocuteur privilégié des uns et des autres, médiateur, coordinateur, pacificateur surtout.

Alors comment combler le déficit de démocratie territoriale ? Sans doute en relégitimant le politique dans les collectivités territoriales de la République. Et cette « réhabilitation » passe, on le sait, au plan local comme au plan national, par une certaine forme de personnalisation de l'autorité politique.

Depuis la décentralisation, dans les communes, les départements et les régions, le maire, le président du conseil général et le président du conseil régional représentent à l'extérieur leur collectivité et assurent des fonctions exécutives importantes soit du fait de la loi (les pouvoirs propres) soit sur délégation (de l'assemblée délibérante de la collectivité ou de l'Etat).

Ne conviendrait-il pas d'attribuer à ces exécutifs un statut à part entière qui les **rapprocherait de l'électeur** s'agissant de leur **mode de désignation** et donc de la mise en jeu de leur **responsabilité politique**, assurerait une forme d'**exclusivité** à l'exercice de leurs fonctions (principe de leur non-cumul avec un mandat national ou une fonction ministérielle) et leur apporterait, sur le plan **professionnel**, un certain nombre de **garanties** aujourd'hui largement inexistantes ?

La précarité du « statut » explique d'ailleurs, dans une large mesure, la pratique « bien française » du cumul des mandats et fonctions exécutives favorisant l'absentéisme et une dispersion des responsabilités très préjudiciable, en réalité, à la crédibilité et au fonctionnement même de notre démocratie.

Car la responsabilité d'une région, d'un département ou d'une ville d'une certaine importance n'est-elle pas, aujourd'hui, une **fonction à plein temps** ? De même d'ailleurs qu'un mandat de sénateur ou de député national ou européen, ou une fonction ministérielle ?

Pourquoi ne pas tirer objectivement les conséquences de ces constats élémentaires au seul risque de remettre en cause un certain nombre de faux-semblants et d'hypocrisies nés de pratiques anciennes ?

A l'issue de déplacements d'une délégation de ses membres, l'Observatoire a constaté que chez la plupart de nos voisins européens, le mode direct d'élection et la pratique du non-cumul des fonctions exécutives locales avec un mandat national ou une fonction ministérielle tendaient à devenir la règle.

Les pratiques, expériences et interrogations de nos voisins européens sont liées à leur histoire et à leur culture politique et administrative. Elles ne sont évidemment pas directement transposables. Mais en ratifiant la Charte européenne de l'autonomie locale sous l'égide du Conseil de l'Europe, 47 pays européens ont affirmé qu'ils se sentaient suffisamment proches pour adopter, au plan de leur organisation territoriale, un certain nombre de règles communes. La comparaison entre les modes de gouvernance locale apparaît, en conséquence, utile, voire incontournable.

La réforme de l'Etat apparaît, elle aussi, comme un autre chantier incontournable. Elle ne pourra être mise en œuvre efficacement qu'en s'accomplissant en étroite concertation entre l'Etat et les collectivités territoriales. Jusqu'à présent, hélas, cette coordination a plutôt fait défaut.

Il convient, dans un premier temps, de rendre lisible l'action publique, qu'elle émane de l'Etat ou des collectivités. Nous préconisons de supprimer les doublons inutiles sur le territoire.

S'il n'est évidemment pas question d'établir une parfaite fongibilité entre les fonctions publiques –fonction publique de l'Etat, fonction publique territoriale, fonction publique hospitalière– il n'est pas non plus interdit de revenir sur un système étanche qui empêche pratiquement toute mobilité entre elles. Il sera donc proposé de rendre progressivement obligatoire dans tous les statuts et pour toutes les catégories une période de mobilité en cours de carrière ainsi qu'un tronc commun dans les différentes formations.

LES PRINCIPALES PROPOSITIONS DU RAPPORT

1. Poursuivre la clarification des compétences entre les collectivités territoriales

Si la décentralisation a permis globalement de mieux identifier le rôle des collectivités territoriales, et notamment celui des conseils généraux et des conseils régionaux, il existe encore de fortes interrogations dans l'esprit des citoyens sur les compétences de chacun. C'est la question du « qui fait quoi ? ».

La poursuite de la **clarification des compétences de chaque niveau d'administration locale** apparaît donc comme une nécessité afin, notamment, que les citoyens puissent mieux identifier le rôle de chacun des chefs d'exécutifs (maire, président de conseil général, président de conseil régional).

Cet effort de simplification devrait, également, s'accompagner d'une **stricte limitation des financements croisés** qui entretiennent la confusion quant à l'identification des responsabilités.

Ces incertitudes sur le « qui fait quoi ? » brouillent l'image et affaiblissent la légitimité des élus.

2. Adapter l'organisation des collectivités à la diversité territoriale

La question du « qui fait quoi ? » entre les différents niveaux de collectivités territoriales concerne aussi l'adaptation de chaque catégorie de collectivités aux missions qui leur sont confiées du fait de la décentralisation.

L'organisation des collectivités territoriales de métropole reste, en effet, soumise au principe d'uniformité, le statut particulier restant l'exception en ce qui concerne, par exemple, la Corse ou la ville de Paris qui est aussi, rappelons-le, un département. Les élus doivent donc s'adapter aux structures existantes mais il existe un risque qu'ils soient contestés, non pas du fait de leur bilan, mais parce que l'échelon de leur collectivité ne correspond plus aux besoins du territoire. Ainsi, à cause du principe d'uniformité, le département, alors qu'il est incontournable en zone rurale, voit sa légitimité remise en cause du fait des interrogations sur son avenir en zone urbaine.

N'oublions pas que la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a rendu possible la création de collectivités à statut particulier « *le cas échéant en lieu et place d'une ou plusieurs collectivités* » déjà existantes. **Les élus locaux doivent donc utiliser les ressources constitutionnelles mises à leur disposition** afin, par exemple, de fusionner des régions de taille insuffisante ou de créer une collectivité à statut particulier lorsque les collectivités existantes n'ont plus la taille critique (1).

(1) Dans cette perspective, l'Observatoire de la décentralisation vient de confier au sénateur Philippe Dallier la réalisation d'un rapport d'information sur les perspectives d'évolution institutionnelles du « Grand Paris ».

