

N° 625

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 10 juillet 2020

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (1)

*sur les **collectivités territoriales face au COVID-19**,*

Travaux relatifs à la situation des collectivités territoriales lors de l'épidémie de COVID-19

Par MM. Jean-Marie BOCKEL, François BONHOMME, Daniel CHASSEING, Mme Josiane COSTES, MM. Mathieu DARNAUD, Marc DAUNIS, Bernard DELCROS, François GROSDIDIER, Charles GUENÉ, Éric KERROUCHE, Antoine LEFÈVRE, Christian MANABLE et Pascal SAVOLDELLI,

Sénateurs

(1) Cette délégation est composée de : M. Jean-Marie Bockel, *président* ; MM. Mathieu Darnaud, Daniel Chasseing, Mme Josiane Costes, MM. Marc Daunis, François Grosdidier, Charles Guené, Éric Kerrouche, Antoine Lefèvre, Alain Richard, Pascal Savoldelli, *vice-présidents* ; MM. François Bonhomme, Bernard Delcros, Christian Manable, *secrétaires* ; MM. François Calvet, Michel Dagbert, Philippe Dallier, Mmes Frédérique Espagnac, Corinne Féret, Françoise Gatel, M. Hervé Gillé, Mme Michelle Gréaume, MM. Jean-François Husson, Dominique de Legge, Jean-Claude Luche, Jean Louis Masson, Franck Montaugé, Philippe Mouiller, Philippe Nachbar, Philippe Pemezec, Rémy Pointereau, Mmes Sonia de la Provôté, Patricia Schillinger, Catherine Troendlé, MM. Raymond Vall, Jean-Pierre Vial.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
COMPTES RENDUS DES AUDITIONS MENÉES PAR LA DÉLÉGATION AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DANS LE CADRE DE LA CRISE DU COVID-19	7
I. AUDITION DE M. SÉBASTIEN LECORNU, MINISTRE AUPRÈS DE LA MINISTRE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, CHARGÉ DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES (9 AVRIL 2020).....	7
II. AUDITION DES PRÉSIDENTS DES TROIS GRANDES ASSOCIATIONS D'ÉLUS (16 AVRIL 2020).....	21
III. TABLE RONDE « LES ÉLUS À L'ACTION DANS LES FOYERS ÉPIDÉMIQUES » (30 AVRIL 2020)	41
IV. AUDITION DE MME JACQUELINE GOURAULT, MINISTRE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES (13 MAI 2020).....	59
V. AUDITION DE M. JEAN-RENÉ CAZENEUVE, PRÉSIDENT DE LA DÉLÉGATION AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE, SUR SA MISSION RELATIVE À L'IMPACT FINANCIER DE L'ÉPIDÉMIE DE COVID-19 SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES (20 MAI 2020).....	71
VI. TABLE RONDE « LA COORDINATION COLLECTIVITÉS TERRITORIALES - AGENCES RÉGIONALES DE SANTÉ, UN PREMIER BILAN » (28 MAI 2020).....	81
VII. AUDITION DE M. CHRISTOPHE CASTANER, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR « QUELLES MARGES D'ACTION POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN LIEN AVEC L'ÉTAT ? » (4 JUIN 2020)	97
RÉUNION PLÉNIÈRE DE LA DÉLÉGATION (2 JUILLET 2020).....	113
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	115

AVANT-PROPOS

Lorsqu'est intervenu le confinement dû à l'épidémie de Covid-19, le 17 mars 2020, la délégation aux collectivités territoriales s'est immédiatement mise en ordre de marche pour poursuivre ses travaux et veiller à la situation des collectivités, dont tout laissait à penser qu'elles subiraient de plein fouet la crise. C'était d'autant plus nécessaire que, depuis plusieurs années, les différents échelons territoriaux ont été soumis à des tensions fortes : crise financière de 2008, lois MAPTAM, NOTRe et fusion des régions, pression sur les recettes, allant jusqu'à la « contractualisation » léonine, dite de Cahors, imposée par l'État...

La délégation a donc organisé une série de rencontres en visioconférence, tant avec les autorités gouvernementales qu'avec les acteurs de terrain¹.

Il s'agissait en premier lieu pour ses membres de s'interroger sur **le respect des échéances électorales, socle de la démocratie locale**, puisqu'après le premier tour des élections municipales - dont le déroulement le 15 mars avait pu être contesté en raison de son intervention au plus fort de la crise - devait avoir lieu un second tour, dont la date ne serait connue que tardivement². Ce décalage devait occasionner un grand nombre d'incertitudes, tant sur les modes d'action et les modes de direction des communes que sur les étapes subséquentes qui pouvaient en être affectées, telles que les désignations des bureaux d'intercommunalités ou encore les élections sénatoriales prévues en septembre.

Un deuxième sujet de préoccupation a porté sur la **gestion de la crise par l'État et les collectivités territoriales**. À la question du rôle des différents acteurs dans la gestion de la crise, longtemps marquée par des hésitations de la part des autorités centrales mais une claire volonté des collectivités de jouer tout leur rôle, voire de suppléer à ce qui a été souvent perçu localement comme des insuffisances de certains services de l'État, s'est ajoutée celle de la coordination des différents acteurs impliqués. À cet égard, si une coopération entre collectivités territoriales plutôt « instinctive » et naturelle a pu être appréciée, la coordination avec l'État et ses services déconcentrés est parfois apparue plus chaotique.

¹ La délégation a par ailleurs lancé, via la plateforme internet du Sénat, une consultation nationale des élus locaux sur les difficultés rencontrées dans la lutte contre l'épidémie et dans la gestion de l'urgence. Ses enseignements figurent dans le rapport d'information n° 579 (2019-2020) du 1^{er} juillet 2020 de MM. Jean-Marie Bockel et Éric Kerrouche.

² Le Premier ministre, Édouard Philippe, a annoncé le 22 mai 2020 la date « réversible » du 28 juin pour l'organisation du second tour.

Troisième sujet majeur : **l'impact de la crise sur les finances publiques locales**, lui-même subdivisé en trois questions : à quelle situation de leurs finances les collectivités risquaient-elles d'être confrontées pendant la crise ? Quel niveau de soutien financier pouvaient-elles attendre de l'État ? Quel rôle majeur auraient-elles à jouer dans le plan de relance économique ?

Enfin, cette crise a pu apparaître comme **une expérimentation majeure des capacités d'action et de résilience de notre organisation territoriale**, non seulement des collectivités mais aussi de ce qu'il est désormais convenu d'appeler « l'État territorial ». Bien évidemment, la délégation n'a pas pu ne pas s'interroger sur le système de santé dans les territoires. Les difficultés de coordination des Agences régionales de santé (ARS) avec les collectivités territoriales pendant la crise ont en effet constitué l'un des points de fragilité de notre dispositif. Il importait donc de s'interroger sur les voies et moyens d'une meilleure coordination territoriale pour le système de santé de demain.

Plus globalement, le président du Sénat, Gérard Larcher, avait, dès janvier, demandé à un groupe de travail constitué notamment des présidents de tous les groupes politiques et dont le président de la délégation aux collectivités territoriales était le co-rapporteur, de faire des propositions visant à renforcer la décentralisation. La crise, au fil des auditions et tables rondes, a été l'occasion d'avancer des idées, de les tester et de les affiner auprès des acteurs de terrain, dont les suggestions ont été recueillies. Certaines d'entre elles, portant par exemple sur une nécessaire souplesse dans la répartition des compétences, sur l'enjeu d'une meilleure coordination territoriale, sur le rôle du préfet de département comme pivot de l'action locale de l'État, se retrouvent dans les « *50 propositions du Sénat pour le plein exercice des libertés locales* » présentées à la presse par le président du Sénat le 2 juillet dernier. Leur genèse au travers d'un retour d'expérience massif est un gage de leur pertinence et leur opérationnalité.

« *Les idées générales et abstraites sont la source des plus grandes erreurs des hommes.* » professait Jean-Jacques Rousseau. En publiant dans ce rapport les comptes rendus des auditions et tables rondes organisées sur la crise du Covid-19, nous avons souhaité mettre à disposition des autorités de l'État, des élus locaux et de nos concitoyens des faits concrets et des idées éprouvées, qui permettent d'éviter de reproduire les erreurs d'une crise passée mais non encore terminée.

COMPTES RENDUS DES AUDITIONS MENÉES PAR LA DÉLÉGATION AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DANS LE CADRE DE LA CRISE DU COVID-19

I. AUDITION DE M. SÉBASTIEN LECORNU, MINISTRE AUPRÈS DE LA MINISTRE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, CHARGÉ DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES (9 AVRIL 2020)

M. Jean-Marie Bockel, président. – Nous avons tout d’abord une pensée pour ceux qui sont malades et pour nos chers disparus.

Quelques journalistes, en accord avec le ministre, pourront suivre nos échanges d'aujourd'hui. Un compte rendu sera publié. Le ministre ne répondra pas aux questions sur les enjeux sanitaires. Dans les jours qui viennent, nous écouterons les représentants des associations d'élus et, pour finir, Mme Jacqueline Gourault.

Monsieur le ministre, je tiens à vous remercier d’avoir accepté notre invitation pour cette audition importante sur les collectivités face au Covid-19.

En première ligne, les élus locaux sont confrontés aux demandes multiples de nos concitoyens. Ils y répondent avec leurs propres moyens lorsqu’il s’agit de leurs compétences, mais ils accompagnent également la population en relayant des informations ou des consignes qui ne relèvent pas de leurs attributions spécifiques ou en s’impliquant directement dans le contrôle du confinement et la sécurité sanitaire, avec l'achat de masques par exemple.

Ils agissent en bonne entente avec le préfet. Élu de Mulhouse, ville frappée de plein fouet, je peux témoigner d'une très bonne relation. Avec les Agences régionales de santé (ARS), c'est plus compliqué. Le directeur de celle du Grand Est a été relevé hier de ses fonctions... Je dois me faire l'écho de l'inquiétude ressentie par certains élus à la lecture de vos propos dans *La Gazette des Communes* sur les efforts financiers que devraient consentir les collectivités.

Faute de temps, j’invite chaque collègue à poser les questions qui lui semblent prioritaires en étant raisonnable sur la longueur de son propos, étant entendu que le ministre s’est engagé à ce que les questions transmises qui n’auraient pu être formulées oralement disposent néanmoins d’une réponse écrite ultérieure.

Sébastien Lecornu, ministre auprès de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales. – Je suis heureux de vous retrouver depuis Vernon. Je forme des vœux de bonne santé pour vous et vos proches. Il est précieux pour moi de vous retrouver :

cela me permet de faire circuler et remonter l'information et de prendre le pouls de vos départements. Sur les points plus techniques, je vous ferai parvenir des réponses écrites.

Depuis le début de la crise, l'État a demandé trois choses aux élus locaux – en particulier ceux du bloc communal qui se trouvent en première ligne –, mais aussi à ceux des départements qui sont en première ligne sur le plan social et ceux des régions qui le seront bientôt sur le plan économique.

Il leur a demandé d'abord de les aider à faire respecter le confinement. Les maires sont agents de l'État, officiers de police judiciaire et officiers d'état civil. Tenir le confinement, c'est l'enjeu majeur. Le moment que nous vivons reste bien celui du respect du confinement. Le président Larcher l'a rappelé dans la presse, le partenariat efficace entre le maire et le préfet est essentiel. Cela n'a pas été sans poser des questions de méthodologie concernant les marchés. On parle beaucoup de différenciation territoriale, mais lorsque le Gouvernement la met en pratique, des questions légitimes relatives à l'égalité se posent et les préfets doivent passer beaucoup de temps à expliquer pourquoi tel maire a obtenu une dérogation et pas tel autre, à quelques kilomètres. Les arrêtés sont pris en bonne intelligence, notamment sur le couvre-feu. Il va sans dire que même si nous traversons un moment extraordinaire, les arrêtés municipaux doivent respecter la loi.

« Gâteau avalé n'a plus de saveur », dit-on ; tout cela semble couler de source maintenant, mais ce ne fut pas évident à garantir : je veux parler de la continuité des services publics locaux tels que l'eau, l'assainissement, le transport minimum pour irriguer nos hôpitaux notamment. Au moment où je vous parle, la continuité de ces services publics comme de ceux de l'État est remarquable, malgré les interrogations puissantes qui se sont exprimées sur La Poste et que j'ai moi-même relayées. Des interrogations ont pu naître sur les déchets dans le sud de la France mais, à y regarder de plus près, nous n'avons pas constaté de défaillance. Permettez-moi de mentionner particulièrement les services publics sanitaires et sociaux, qu'ils dépendent des communes ou des départements – Centres communaux d'action sociale (CCAS), Maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), Aide sociale à l'enfance (ASE), protection des personnes âgées –, dans lesquels les agents publics locaux sont très engagés.

La troisième demande de l'État aux collectivités territoriales porte sur leur participation aux fonctions régaliennes. Il a fallu clarifier la conduite à tenir sur les mariages, qu'il faut annuler ou reporter, sauf exception. Même chose pour le domaine funéraire, sur lequel les maires sont au premier plan avec les services de pompes funèbres.

En miroir, l'État – Parlement comme Gouvernement – devait fournir des outils aux collectivités pour fonctionner. Je ne reviens pas sur la loi d'urgence que vous avez votée, avec le tuilage sur les élections municipales pour les quelque 30 000 conseils municipaux qui sont complets, et les

5 000 environ qui ne le sont pas. Les conseils élus en 2014 permettent la continuité. Je sais que cela pose des problèmes pour les maires ayant été battus ou qui souhaitaient se retirer...

Nous devons permettre aux collectivités de fonctionner sur le plan budgétaire, notamment celles qui n'avaient pas voté leur budget ou leur taux d'impôts locaux ; pour celles-là, nous appliquons une règle simple : nous prolongeons jusqu'en juillet ce qui avait cours l'année dernière. Aucun blocage de collectivité dans ce domaine ne m'a été signalé.

Nous devons leur permettre de fonctionner sur le plan juridique. Si des délais, par exemple dans le domaine de la commande publique, étaient en train de courir, ils ont été prorogés. Même chose pour les délégations de service public. Les règles concernant le silence de l'administration ont été adaptées. S'agissant de l'urbanisme, les maires peuvent choisir s'ils veulent ou non continuer à délivrer des permis de construire pendant l'état d'urgence sanitaire.

Il fallait enfin permettre à la démocratie de continuer à fonctionner, même si, par définition, l'état d'urgence sanitaire est un régime d'exception. Au-delà de ce que nous avons écrit dans la loi d'urgence, le maire a le devoir de rendre compte à l'assemblée sortante, mais aussi à l'équipe entrante. Cela se fait déjà bien souvent en temps normal sans base légale. Un droit nouveau est apparu, celui de la visioconférence, permettant à une assemblée délibérante de se tenir pour exercer toutes ses fonctions habituelles, sauf pour décider ce qui se vote à bulletin secret, car cela revêt un caractère constitutionnel. Une commission permanente, un conseil municipal peuvent se réunir pour prendre, par exemple, des décisions individuelles - il y avait urgence dans les départements.

L'ordonnance d'hier a été délicate, douloureuse à écrire. Elle concerne des exécutifs qui connaîtraient un décès pendant cette période. Nous avons tous en tête celui de Patrick Devedjian. En outre, à ma connaissance, quatre maires sont aussi décédés du Covid-19. Comment assurer l'intérim dans ce cas, que nous n'avions pas traité dans la loi d'urgence ? Nous avons décidé hier d'allonger la période d'intérim du premier adjoint ou du premier vice-président pour « enjamber » l'état d'urgence sanitaire. Personne n'aurait compris qu'une assemblée délibérante soit contrainte de se réunir sous trente jours. Le cumul de fonctions a été autorisé dans ce cas.

Concernant « le jour d'après » et les questions financières, je vous répondrai dans le détail ensuite. Il faut bien distinguer les problèmes conjoncturels que les collectivités connaîtront en période d'urgence et les difficultés structurelles qu'elles rencontreront dans les temps à venir. Que l'on me permette, pour terminer, de lever une incompréhension : si j'ai répondu à *La Gazette* qu'il n'y avait pas « d'argent magique », et que les collectivités devraient faire des efforts, cela ne sous-entendait pas que l'État

leur demanderait d'en faire, mais que, faute d'activité, elles allaient voir leurs recettes baisser.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Merci de vos réponses. Je donne maintenant la parole aux douze collègues préalablement inscrits, dont les questions ont été transmises au ministre. Puis, je demanderai à Catherine Troendlé et Rémy Pointereau d'être le plus concis possible.

M. Mathieu Darnaud. – Vous ne souhaitez pas évoquer les questions sanitaires, mais nombreux sont les élus des territoires qui en appellent à une gestion de la crise qui soit décentralisée et déconcentrée – par exemple concernant les masques. Après cet épisode sanitaire, il nous reviendra d'examiner ces questions : cette crise nous appelle à plus de décentralisation et à plus de déconcentration, pour que les acteurs de terrain aient les moyens de répondre aux exigences des soignants et de la population.

Nous attendons tous le rapport du Conseil scientifique, le 23 mai prochain, qui permettra de savoir si le second tour des élections municipales pourra avoir lieu ou non le 21 juin. On entend qu'il pourrait y avoir des reports au mois d'octobre. Que se passera-t-il pour les intercommunalités, qui prennent de plus en plus de décisions ? Des dispositions sont-elles déjà envisagées ? La défiscalisation d'une prime de 1 000 euros pourra-t-elle être étendue aux collectivités territoriales ?

Mme Françoise Gatel. – Cette crise pose la question de la différenciation. On voit bien quel est l'enjeu de la capacité de réaction des collectivités, qui servent de pompiers. Les ARS fonctionnent de façon inégale sur le territoire français. La crise révèle aussi la nécessité pour un préfet de pouvoir articuler tous les services de l'État dans son département, ce que ne permet pas une trop grande centralisation. Quand les conseils municipaux complets seront-ils installés ? Nous commençons à sentir des tensions dans les territoires.

Comme Mathieu Darnaud, je me pose des questions sur les intercommunalités. Si les élections municipales sont reportées en mars 2021, les pouvoirs XXL confiés au seul président de l'intercommunalité seront-ils prolongés ? Comment celle-ci fonctionnera-t-elle avec des représentations parfois surnuméraires ?

Enfin, quelques collectivités ont des difficultés de trésorerie. Je pense aux communes forestières, à celles qui touchent habituellement des royalties de casinos, aux communes touristiques qui comptaient sur une taxe de séjour abondante. Concernant l'éligibilité à la Dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) bonifiée pour les communes nouvelles pendant trois ans, l'année 2020 – elle sera particulière – pourra-t-elle être neutralisée ?

En Ile-et-Vilaine, nous bénéficions d'une relation remarquable avec le préfet et le recteur ; avec l'ARS, cela ne se passe pas trop mal, mais il y a des marges de progrès... Concernant La Poste, il est inadmissible qu'elle ne

puisse pas rendre des services essentiels aux citoyens alors que les caissières et les infirmières sont toujours là pour eux.

Mme Josiane Costes. - Certaines communes du Cantal, petites mais touristiques, ont dû fermer leurs infrastructures touristiques, mais doivent continuer à payer leurs employés. Le dispositif du chômage technique pourrait-il être utilisé ?

Des tensions commencent à pointer entre les anciennes équipes battues et les nouvelles, qui ne sont pas d'accord avec certaines mesures. L'installation des conseils municipaux complets est indispensable.

Actuellement, sont toujours en place des présidents d'intercommunalités qui ont été battus aux élections municipales ou qui voulaient se retirer ; que se passera-t-il lorsque les conseils municipaux complets auront pu élire leur exécutif et les autres non ?

M. Pascal Savoldelli. - Nous avons en commun de nombreuses questions, quel que soit notre groupe. Vous avez évoqué le respect du confinement et les tensions entre égalité et différenciation. Ce que je remarque, c'est la très forte demande de protection des populations et des agents. L'État a un rôle particulier dans ce domaine.

On évoque une deuxième loi de finances rectificative. Quelle place réservera-t-elle aux communes ? La chute prévisible des recettes - on parle de 4,9 milliards d'euros - commence-t-elle à faire réfléchir le Gouvernement à l'opportunité de coupler impôts nationaux comme la TVA et impôts locaux ? Pensez-vous changer de cap ?

Les départements sont les plus touchés du point de vue des recettes fiscales. Ils sont hors de leur compétence lorsqu'ils coopèrent avec l'ARS, et mènent, par exemple, des projets de transport, hors contrat de plan État-région. Le Val-de-Marne consacre 100 millions d'euros à des projets de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). Ne serait-il pas temps d'évoluer sur la différenciation entre compétences obligatoires et compétences facultatives ?

M. Charles Guené. - Je m'interroge sur l'évolution des recettes fiscales des collectivités. La commission des Finances a bien reçu les éléments que le Gouvernement lui a transmis sur la Dotation globale de fonctionnement (DGF). La Contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) est versée en différé. Les montants prévus seront-ils honorés cette année ?

Si vous avez dit qu'il n'y avait pas « d'argent magique », ce n'était pas pour préparer les collectivités à des coupes claires ; tant mieux ! Mais l'État ne pourrait-il pas stimuler les capacités de relance de l'investissement public des collectivités en conservant, voire en augmentant les dotations ?

Peut-on envisager que les collectivités puissent obtenir des lignes de trésorerie sans avoir à prendre une nouvelle délibération ? Certaines

associations d'élus ont demandé que les instructions comptables soient modifiées de façon à ce que les dépenses liées à la crise sanitaire puissent être imputées en section d'investissement : qu'en pensez-vous ?

Les intercommunalités doivent voter leurs taux avant le 3 juillet, ce qui semble difficile, compte tenu du décalage des élections, si elles ont lieu fin juin. Ne peut-on imaginer un ajustement ?

Mme Patricia Schillinger. – La baisse de l'activité des entreprises entraînera une diminution des recettes de la fiscalité locale. Disposez-vous de premières projections à ce sujet ? Quelles mesures envisagez-vous pour leur venir en aide et éviter le cercle vicieux qu'engendrerait la baisse de la commande publique ?

La crise économique peut avoir un important effet ciseau sur les collectivités, dont les dépenses augmenteront en même temps que leurs recettes baisseront. La réforme en cours de la fiscalité locale est-elle maintenue ? Si elle est reportée, selon quelles échéances ?

Concernant les autorisations d'urbanisme, l'ordonnance fait craindre aux professionnels qu'aucun permis de construire ni autorisation d'aménager ne soient plus délivrés avant le 25 juin. Ne faudrait-il pas y remédier ?

Mme Sonia de La Provôté. – Ma question porte sur l'exercice des compétences dans la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe). Les conseils départementaux ne peuvent pas accompagner les toutes petites entreprises, souvent rurales, au titre de l'équilibre des territoires. Celui du Calvados souhaiterait ainsi libérer 10 millions d'euros, mais cela ne peut pas être mis en œuvre au point de vue administratif. Le problème est pourtant aigu, voire explosif. La différenciation, moyennant un cadre, permettrait d'y remédier. Ne pourrait-on pas mener une réflexion urgente – même si les deux termes peuvent paraître antinomiques – sur la clause de compétence générale ? Nous avons besoin de la bonne volonté de tous. En attendant la future loi de différenciation, pourrait-on, d'ores et déjà, envisager un exercice différencié des compétences ?

M. Franck Montaugé. – Les collectivités locales ont une responsabilité majeure dans la relance de l'économie. À combien estimez-vous l'effet de la crise sur l'épargne de gestion nette des collectivités et les conséquences de cette évolution sur l'investissement local ? Je pense à nos petits artisans, qui souffrent beaucoup, pour qui la commande publique est essentielle. Lors de la crise de 2008, le Gouvernement avait procédé à un versement anticipé du Fonds de compensation de la TVA (FCTVA) pour soutenir l'investissement local. Que prévoit le Gouvernement ? Les collectivités représentent 70 % de la commande publique jusqu'à présent. Il faut que ces dépenses soient préservées non seulement en part, mais aussi en valeur.

M. Philippe Mouiller. – Monsieur le ministre, vous avez évoqué la gouvernance des intercommunalités. Les mêmes dispositions s'appliquent-elles pour les autres structures que les Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), par exemple les syndicats ou les Sociétés d'économie mixte (SEM) ?

Je suis élu d'un département rural, où beaucoup de communes sont de petite taille. Ces communes sont souvent peu ou mal équipées en infrastructures de télécommunications, ce qui rend difficile le recours à la visio ou à l'audioconférence. Toutes les collectivités ne pourront donc pas appliquer les dispositions prévues dans l'ordonnance que vous avez citée.

Mme Michelle Gréaume. – En 2021, les collectivités devraient subir une baisse de la CVAE de l'ordre de 20 % à 50 % ; or il n'existe pas de garantie sur cet impôt. Les régions, les départements et le bloc communal seront fortement touchés par cette chute. L'État garantira-t-il un niveau minimum de ressources au titre de cette cotisation ?

Certaines estimations laissent à penser que la perte de recettes fiscales des collectivités locales pourrait s'élever à 5 milliards d'euros. Comment l'État va-t-il soutenir les collectivités dans ce contexte ?

M. Hervé Gillé. – L'aggravation programmée des déficits publics impliquera-t-elle une contribution supplémentaire des collectivités locales pour les résorber ? Les collectivités locales concernées demandent une extension de la suspension des contrats de Cahors pour prendre en compte la situation actuelle. Y êtes-vous favorable ? Comptez-vous leur imposer une clause contraignante de désendettement ?

Mme Catherine Troendlé. – Les collectivités locales sont aujourd'hui engagées de manière offensive pour gérer la crise ; demain, elles seront en première ligne pour soutenir les entreprises et l'activité économique, culturelle et sportive. Or la loi NOTRe bride leur action. Entendez-vous, dans ce contexte exceptionnel, desserrer les contraintes qui pèsent sur elles en termes d'exercice des compétences ?

M. Rémy Pointereau. – Nous ne devons pas ajouter de la crise à la crise et nous devons éviter que tout l'investissement local soit en panne. Il est donc très important de lever toutes les interrogations qui subsistent sur la continuité dans la gestion des intercommunalités ; je pense en particulier aux communautés de communes. Or il reste un certain flou, qui entraîne des difficultés dans certaines communes ou intercommunalités pour lancer des appels d'offres. Comment s'exercent, dans ce contexte, les responsabilités au sein des intercommunalités ? Jusqu'où peuvent aller les décisions des équipes sortantes ?

Par ailleurs, sera-t-il possible de verser une subvention d'équilibre aux budgets annexes, par exemple ceux consacrés à l'eau et à l'assainissement ?

M. Bernard Delcros. – Il me semble important d'installer au plus tôt les conseils municipaux qui ont été élus au premier tour, car des difficultés apparaissent déjà. Il faut aussi définir un dispositif transitoire solide pour les intercommunalités.

Par ailleurs, comme certains de mes collègues, je crois qu'il est nécessaire de permettre aux collectivités, notamment aux départements, d'intervenir en matière économique.

Enfin, la situation actuelle montre l'importance du rôle des préfets de département. Je crois vraiment que nous devons renforcer leur position de manière pérenne pour l'avenir.

M. Jean-Marie Bockel, président. – J'ajouterai trois questions, Monsieur le ministre.

La situation actuelle montre aussi l'importance de la transition numérique. Les dépenses liées à ce sujet doivent-elles être considérées comme des dépenses de fonctionnement ou d'investissement ? Ne pensez-vous pas que nous pourrions lancer des travaux dans les écoles avant la période estivale habituelle, puisqu'elles sont actuellement fermées ? Enfin, comment améliorer les délais de paiement aux entreprises ?

M. Sébastien Lecornu, ministre. – Ce que chacun d'entre nous ressent depuis plusieurs années, à savoir le besoin de proximité, se confirme concrètement durant cette crise. Nous pouvons déjà voir que l'échelle départementale fonctionne bien et qu'il faut avancer dans la mise en œuvre de la subsidiarité, qu'elle corresponde à de la décentralisation ou à de la déconcentration – permettez-moi de rappeler le décret sur le rôle des préfets adopté hier en Conseil des ministres.

Je ne reviens pas sur la question du calendrier général des élections municipales ; nous avons tous en tête les éléments du débat. Je suis d'avis que nous devons installer le plus rapidement possible les conseils municipaux élus lors du premier tour. Nous ne pouvons cependant pas le faire par visioconférence, puisque le scrutin doit se dérouler à bulletin secret. L'opération n'est donc pas possible durant le confinement. Nous travaillons sur différents scénarios, mais notre idée, je le répète, est de procéder le plus rapidement possible. J'en profite pour rappeler un point essentiel : sous réserve des recours juridictionnels, les résultats sont définitifs dans les communes ayant élu leurs conseillers lors du premier tour.

En ce qui concerne les EPCI, il y a plusieurs cas de figure. Si le second tour des municipales a lieu en juin, les conseils municipaux des communes concernées et les conseils communautaires pourront être installés au début du mois de juillet dans des conditions de droit commun. Si les élections ne peuvent pas se tenir en juin, trois situations sont possibles : si aucune commune adhérente n'a complété son conseil municipal, les mandats devront être prorogés ; si toutes les communes adhérentes ont élu leurs conseils municipaux lors du premier tour, ce qui représente environ

30 000 communes et entre 40 % et 45 % des EPCI, l'installation des conseils communautaires pourra aller vite ; pour les autres situations, le Parlement devra se prononcer, le plus simple étant certainement de prolonger les mandats. Pour préparer la loi d'urgence, nous avons dialogué de manière rapide, mais intensive, avec les associations d'élus ; nous ferons de même, si nous devons légiférer de nouveau.

Se pose cependant la question des conseillers communautaires battus dès le premier tour des élections municipales, notamment ceux qui exercent la fonction de président. Il me semble qu'il existe deux possibilités : proroger quand même le mandat – je n'y suis pas très favorable à titre personnel – ou suivre le tableau des vice-présidents pour organiser l'exécutif. Les discussions restent ouvertes sur ce sujet.

En ce qui concerne le versement d'une prime défiscalisée par les collectivités locales, sujet évoqué par M. Darnaud, la question est à l'étude, mais cela resterait naturellement une faculté pour les élus, et non une obligation.

La date de mars 2021 évoquée par Mme Gatel circule en effet dans la presse, mais elle n'a pas de consistance pour l'instant de notre point de vue.

Mme Gatel a également évoqué la bonification de la DETR. Laissez-moi d'abord vous dire que je souhaite vivement que l'année 2020 ne soit pas une année blanche ! Les collectivités doivent être en capacité de déclencher le maximum de travaux. Je souhaite préserver le système actuel de la DETR des communes nouvelles.

Monsieur Daunis, il n'est nul besoin de prendre un nouvel arrêté en ce qui concerne les délégations accordées par le maire ou le président d'EPCI, sauf s'il y a des modifications par rapport à l'existant.

Madame Costes, le statut de la fonction publique ne permet pas l'activation du dispositif de chômage partiel, mais les collectivités locales peuvent y avoir recours pour les structures qui ne relèvent pas de ce statut, par exemple les SEM ou les établissements publics industriels et commerciaux.

Quant au tuilage entre les équipes sortantes et entrantes, aucune loi ne règlera le problème ! Traditionnellement en France, les délais entre l'élection et la prise de fonction sont courts, ce qui n'est pas le cas dans tous les pays du monde – il suffit de penser à la présidence des États-Unis d'Amérique. J'en appelle à l'éthique républicaine, à la responsabilité de chacun dans cette période particulière. J'ajoute que les voies de recours devant le juge administratif existent toujours, notamment en cas de vice de forme dans le processus de prise de décision.

Monsieur Savoldelli, le chiffre de 4,9 milliards d'euros que vous évoquez n'est pas documenté à ce stade.

Je voudrais d'ailleurs faire quelques remarques générales sur les finances locales.

Tout d'abord, il faut absolument distinguer l'urgent et le structurel. J'ajoute que certaines choses ne se voient pas : les équipes de mon ministère ont beaucoup travaillé pour faire en sorte que, malgré le confinement, la Dotation globale de fonctionnement (DGF), telle qu'elle résulte des critères votés dans la dernière loi de finances, soit versée en temps et en heure, ce qui est le cas.

Ensuite, pour la plupart des composantes de la fiscalité locale, il n'y aura pas de décalage dans le versement. Ainsi, certaines taxes ne sont pas touchées par la crise actuelle – je pense aux taxes foncières, à la taxe d'habitation ou à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères. Il n'y aura donc pas de remise en cause de la réforme de la fiscalité locale. En revanche, il pourra y avoir un impact sur la fiscalité liée à l'activité économique : CVAE, Taxe sur les surfaces commerciales (Tascom), etc. Mais cet impact ne se réalisera pas en 2020, puisque c'est l'État qui perçoit les taxes locales et les reverse aux collectivités. C'est donc l'État qui est directement affecté par les éventuelles tensions à ce sujet. L'État garantit aux collectivités le versement, dans les temps, de la DGF, ainsi que de la fiscalité sur la base des taux votés par les élus locaux.

Néanmoins, les choses seront différentes pour les droits de mutation, qui bénéficient principalement aux départements, et pour les recettes qui proviennent de la tarification de services locaux – on peut penser aux crèches ou autres services liés à l'enfance.

J'ai déjà évoqué, dans mon propos liminaire, ce que j'entendais lorsque j'ai utilisé l'expression « argent magique ». Je le redis, il n'y aura pas de baisse de la DGF. J'ajoute que nous sommes dans une période où nous avons particulièrement besoin des collectivités locales et de leurs investissements. Il n'est donc absolument pas question de les abandonner ni de couper dans les dotations d'investissement, qui atteignent aujourd'hui 2 milliards d'euros. De ce point de vue, la structure des finances locales et les effets cliquets prévus en cas de transferts de recettes en provenance d'impôts nationaux, comme la TVA, jouent en notre faveur. Bien sûr, nous devons regarder les choses de manière beaucoup plus précise, lorsque nous serons sortis de la phase d'urgence.

Monsieur Guéné, l'une des ordonnances que nous avons adoptée permet aux collectivités d'augmenter leur ligne de trésorerie de 15 % sans nouvelle délibération. De manière générale, en matière de trésorerie, nous regarderons si des avances sont nécessaires et possibles. Je le répète, nous n'abandonnerons personne.

En ce qui concerne l'évolution des instructions comptables pour reclasser des dépenses de fonctionnement en investissement, il nous semble préférable de laisser les aides aux entreprises en fonctionnement, et je ne suis

pas certain qu'autoriser les collectivités à recourir à l'emprunt pour financer de telles charges leur rendrait finalement service. Faisons attention aux fausses bonnes idées.

La date du 3 juillet pour le vote des taux est le maximum que nous puissions faire. En effet, les services fiscaux doivent avoir le temps d'éditer les rôles pour que les redevables aient eux-mêmes le temps de payer leurs impôts. Je rappelle que les communes et les EPCI peuvent voter les taux d'imposition par visioconférence, puisqu'il ne s'agit pas d'un vote à bulletin secret.

Madame Schillinger, les inquiétudes des professionnels sont légitimes en ce qui concerne les autorisations d'urbanisme, mais tout dépend finalement des maires, puisque nous leur avons laissé la liberté de décider. Un maire peut tout à fait continuer d'accorder des permis de construire.

Je reviens un instant sur la compétence économique des collectivités locales, sujet évoqué notamment par Mme de La Provôté. Vous le savez, si j'avais été sénateur à l'époque, je n'aurais pas voté la loi NOTRe ! Pour autant, je ne suis pas favorable à utiliser l'urgence pour revenir sur de telles décisions, et il existe des modalités qui permettent aux départements d'agir, par exemple par délégation de la région. Par ailleurs, les départements peuvent abonder le fonds de solidarité qui est financé par l'État à hauteur de 750 millions d'euros et par les régions à hauteur de 250 millions. En outre, les départements exercent des compétences - enfance, solidarité, handicap, personnes âgées, etc. - qui, dans le cadre de la crise actuelle, sont absolument essentielles ; ils ne doivent pas les délaisser.

Je suis d'accord avec vous, Monsieur Montaugé, nous devons stimuler l'investissement et ne pas retarder les travaux d'entretien. Poursuivre l'activité présente également un intérêt psychologique évident.

Monsieur Mouiller, les dispositions relatives aux EPCI s'appliquent également, en tant que de besoin, aux autres structures intercommunales, mais certains organismes comme les SEM relèvent d'autres ordonnances.

Je profite de l'occasion qui m'est donnée par Mme Gréaume pour revenir sur un débat que nous avons régulièrement dans l'hémicycle du Sénat : l'autonomie fiscale des collectivités locales. Ce principe fonctionne certainement par temps calme, mais en serait-il de même en cas de tempête comme en ce moment ? S'il était appliqué, l'État pourrait-il venir en aide aux collectivités ? Ce n'est pas certain, alors que la solidarité fonctionne bel et bien dans le cadre d'une autonomie financière.

Monsieur Gillé, vous le savez, les contrats de Cahors ont été suspendus. Ce sont des outils efficaces pour limiter les dépenses des collectivités locales en cas de mer calme, mais pas en cas de mer agitée. Pour l'instant, nous ne nous projetons pas au-delà de cette suspension ; nous regarderons les choses attentivement, lorsque nous serons sortis de l'urgence.

Monsieur Pointereau, il n'y a aucun flou : les mandats locaux ont été prolongés. Un président d'EPCI exerce donc toutes les compétences habituelles. En outre, nous avons ensemble refusé d'introduire la notion d'affaires courantes qui existe, par exemple, pour un gouvernement démissionnaire, car les collectivités doivent disposer de tous les moyens disponibles pour gérer cette crise. Nous ne devons pas les fragiliser en ce moment ; nous devons faire confiance aux élus.

Il en est de même pour les budgets annexes : il n'y a pas de changement par rapport au droit commun.

M. Delcros parle d'or en ce qui concerne les liens entre les préfets et les élus locaux. Le préfet continue de jouer un rôle très important, notamment en milieu rural.

Dans le domaine du numérique, Monsieur le président Bockel, beaucoup d'investissements ont été réalisés, il en reste à faire. Nous devons assurément prendre le virage du numérique, en termes d'usages. Vous le savez, la commission mixte paritaire qui a élaboré un texte sur le projet de loi Engagement et proximité avait repoussé le principe de la visioconférence ; nous l'avons introduit par ordonnance dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, mais cela doit rester l'exception. Pour l'avenir, cet outil pourrait toutefois être utile dans certaines circonstances, nous devons y travailler de nouveau.

Enfin, je suis pleinement d'accord avec vous s'agissant des travaux dans les écoles.

Je vous remercie. Je reste naturellement à votre disposition pour répondre, le cas échéant par écrit, à vos questions. Et surtout, prenez soin de vous !

M. Jean-Marie Bockel, président. – Monsieur le ministre, M. Grosdidier a une ultime question à vous poser.

M. François Grosdidier. – Beaucoup de centres hospitaliers ont été installés dans la périphérie des villes, en zone gendarmerie. Les maires doivent donc exercer la police funéraire, ce qui les conduit en ce moment à faire de nombreux aller-retour. Serait-il possible de déléguer ce pouvoir de police aux directeurs des hôpitaux ?

M. Sébastien Lecornu, ministre. – Le Gouvernement a adopté un décret pour adapter les règles funéraires en raison de l'épidémie ; il répond en grande partie à votre interrogation. Aller plus loin, par exemple en déléguant à d'autres personnes certaines compétences, relève du ministère de la Justice ; je vais le saisir de votre question.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Monsieur le ministre, je vous remercie d'avoir participé à cette visioconférence.

Mes chers collègues, je vous informe que le Sénat lancera dans les prochains jours une consultation des élus locaux par internet sur toutes les questions relatives à l'épidémie de Covid-19 et à ses conséquences pour les collectivités. Le président du Sénat a donné son aval au lancement de cette consultation, qui se terminera le 4 mai. Je vous remercie de sensibiliser les élus de votre département à cette initiative.

II. AUDITION DES PRÉSIDENTS DES TROIS GRANDES ASSOCIATIONS D'ÉLUS (16 AVRIL 2020)

M. Jean-Marie Bockel, président. – Mes chers collègues, tout le monde constate aujourd'hui l'importance d'une telle audition. Les grandes associations d'élus sont très engagées dans la lutte liée à cette crise sanitaire inédite. Elles répercutent les nombreuses demandes de nos concitoyens vis-à-vis de l'exécutif, que nous avons déjà entendu la semaine dernière avec Sébastien Lecornu, et y répondent de leur mieux. Ces questions concernent à la fois leurs nombreux domaines de compétences mais traitent également de questions hors du champ de leurs compétences spécifiques.

C'est pour nous faire l'écho de ces préoccupations que nous avons lancé, en accord avec le Président du Sénat, une consultation nationale des élus locaux. Les réponses affluent déjà et la consultation est largement relayée par les sénateurs. Nous tirerons les enseignements de cette démarche avant la fin du confinement.

Les questions au sujet de la coordination entre les collectivités territoriales et l'État sont également nombreuses, qu'il s'agisse de la préfecture, où cette coopération fonctionne plutôt bien, ou de l'Agence régionale de santé (ARS), où les choses sont plus compliquées. Cet État centralisé, dans cette crise sanitaire, découvre qu'il n'a peut-être pas la souplesse nécessaire, notamment en comparaison avec l'Allemagne où les décisions s'effectuent à un niveau plus proche du terrain.

Je souhaite donc la bienvenue aux trois présidents et donne la parole à François Baroin.

M. François Baroin, président de l'Association des Maires de France (AMF). – Je parle au nom des communes et des intercommunalités. Les maires sont au premier rang de la coordination générale. Le confinement a été décrété par le Président de la République sans concertation préalable, ce qui, au vu de la gravité de la situation, est naturellement compréhensible. Nous avons, dans un premier temps, apporté notre regard, qui a permis au Parlement de voter l'état d'urgence sanitaire dans des contraintes très particulières.

Nous avons connu des problématiques de divers niveaux. L'une consistait en la respiration démocratique lors du maintien du premier tour et de la préparation du second tour des municipales. L'autre sujet, plus important, concerne l'organisation de l'État. Le côté familial du préfet aide. En cet état d'urgence sanitaire, j'ai demandé ce matin au Premier ministre que les préfets de département récupèrent la totalité des administrations d'État pour la gestion de cette crise. Je souhaite donc que l'ARS passe sous l'autorité du préfet de département. Je pourrais même aller jusqu'aux recteurs, compte tenu de la problématique des écoles. Cela me paraît être la solution la plus simple au vu des nombreuses autres questions à régler.

Le premier sujet concerne les masques. On ne pouvait pas attendre des ARS, habituellement dédiées aux coupes budgétaires des établissements hospitaliers, d'organiser une telle logistique. Les professionnels de la gestion de crise sont le ministère de l'Intérieur et les préfets de département. La tension sur la logistique doit naturellement être réglée dans les trois semaines qui viennent, au vu de la perspective de distribution à toute la population de masques alternatifs en textile. Je souhaite donc, pour ma part, que les hôtels de ville de préfecture soient les centres logistiques de la distribution des masques chirurgicaux à destination de la médecine de ville et des masques alternatifs pour toute la population. Charge ensuite à chaque maire d'organiser la distribution.

Le deuxième point est la question des tests. Les départements qui n'ont pas de centre hospitalier universitaire ne disposent pas du dispositif cadre général du protocole mis en place par les ARS sous l'autorité du ministère de la Santé. Des tensions existent donc dans de nombreux départements. Cela m'amène à penser que si la campagne de tests prévue par l'État consiste en un test généralisé de l'ensemble de la population, il faudra nécessairement des lieux d'hébergement pour les personnes testées positives. Cela rend obligatoire le début d'un recensement des centres d'hébergement de personnes. Je pense sur ce sujet travailler avec le secteur privé, selon l'exemple récent d'Accor. Il faut également dès à présent réfléchir à la problématique de la restauration.

Concernant les écoles, de très nombreux maires, quelle que soit la taille de leur commune, constatent que trop d'interrogations demeurent : peut-on laisser les parents accompagner leurs enfants à la même heure ? Comment organiser à l'intérieur des écoles le temps scolaire ? Comment organiser le temps périscolaire ? Les questions sont encore nombreuses et, bien que le ministre de l'Éducation nationale suive le sujet, il nous appartient d'établir un protocole adapté.

Enfin, la question de la problématique financière se pose d'ores et déjà. Pour les communes comme pour les Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), les pertes de recettes seront massives. Je souhaite d'ailleurs que le Sénat se penche rapidement sur la question du financement du fonds de solidarité pour aider les plus petites entreprises, les plus touchées par la crise sanitaire. Les pertes pour les départements sont déjà estimées à 3,5 milliards d'euros et les régions seront bien entendu également très sévèrement touchées. Nous devons donc coordonner nos actions afin d'obtenir un positionnement de la part de l'État. Est-ce qu'une nationalisation de la dette Covid des collectivités locales est envisageable ? Peut-on basculer les dépenses de fonctionnement en dépenses d'investissement, comme cela avait été le cas en 2008, 2010 et 2012, ce qui permettrait de stimuler l'activité économique ?

Pour conclure, nous souhaitons, après la présentation par les experts de leur rapport le 23 mai prochain, l'installation dans les meilleurs délais des

maires élus au premier tour. Cela est indispensable pour la relance économique, pour la commande publique et pour la stabilité des actes juridiques. Ce rapport nous éclairera également sur la possibilité de tenir ou non le second tour au mois de juin. Quoiqu'il en soit, il existe un consensus chez les maires : les résultats du premier tour doivent être gelés. Il appartient au Gouvernement de discuter de la validité de ces arguments vis-à-vis du Conseil d'État. L'AMF souhaite la tenue de ce second tour dans les meilleurs délais.

M. Dominique Bussereau, président de l'Assemblée des Départements de France (ADF). – L'état d'esprit est, comme dans toute crise, à la collaboration entre l'État et les collectivités. Néanmoins, comme vient de l'indiquer à l'instant François Baroin, cette collaboration est plus aisée avec le ministère de l'Intérieur et le corps préfectoral qu'avec les ARS, dont l'organisation un peu technocratique mériterait certainement d'être revue. Cette position est d'ailleurs partagée par beaucoup d'élus mais aussi plusieurs préfets.

Durant cette crise sanitaire, les départements ont accompli leur mission de solidarité territoriale et sociale. Nous sommes à la disposition des communes pour leur fournir des moyens, notamment logistiques. Nous continuons à verser les prestations telles que le Revenu de solidarité active (RSA), l'Allocation personnalisée d'autonomie (APA), la Prestation de compensation du handicap (PCH), et nous permettons aux travailleurs sociaux d'exercer leurs missions qu'il s'agisse de la Protection maternelle et infantile (PMI), de l'aide sociale à l'enfance, des mineurs non accompagnés, des Établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) et de toutes les structures médico-sociales sur le terrain.

Pour revenir sur la question des masques, nous avons constaté les difficultés rencontrées dans certaines régions dues à des initiatives mal contrôlées au niveau central. Les départements se sont lancés dans des achats massifs de masques médicaux et chirurgicaux, souvent d'ailleurs via des commandes communes en lien avec leurs régions et les grandes métropoles de la région. Ces masques sont en cours de livraison et leur distribution, dans la plupart des cas, est assurée par l'hôtel du département avec le soutien des ARS. La collaboration est une réussite, à part quelques incidents épars liés à des problèmes de personnes plus qu'à des questions de fond. Beaucoup de départements ont également commandé des masques alternatifs et envisagent de les distribuer par l'intermédiaire de leurs conseillers départementaux via le réseau des EPCI et des municipalités.

S'agissant des tests, la bataille a été longue, voire trop longue. Nous plaidions pour que nos 75 laboratoires d'analyse, qui œuvrent d'habitude à des tests vétérinaires ou au contrôle de la qualité des repas et des eaux, puissent être mobilisés. C'est désormais le cas dans beaucoup de départements grâce à des conventions avec les centres hospitaliers. Cela a permis un grand mouvement de dépistage dans tous les EHPAD, concernant

tant les résidents que le personnel. L'objectif est d'étendre ce mouvement aux résidences autonomie, aux foyers pour personnes handicapées, aux structures d'hébergement collectif de confinés. Ce mouvement est donc parti des laboratoires d'analyse mais s'effectue en lien avec les laboratoires privés et, là encore, en coordination avec les ARS.

Je me suis entretenu hier avec le ministre Jean-Michel Blanquer au sujet de la rentrée scolaire. J'ai ressenti de nombreuses incertitudes concernant les dates, le nombre d'élèves ou les classes d'âge. Les choses sont très différentes selon les établissements et selon les régions. J'ai proposé la création d'un groupe de travail afin d'établir une charte efficace pour la réouverture des collèges. Cela s'effectue évidemment en lien avec le bloc régional, de même que les transports scolaires sont, à l'exception de ceux pour les personnes handicapées, réalisés par les régions. Cette tâche est particulièrement ardue, et de nombreuses entreprises de transport scolaire sont très durement touchées par cette crise.

Je terminerai par l'aspect financier. Dès le début, nous avons obtenu, par une démarche commune, la fin du très contesté plafond de 1,2 appliqué à l'augmentation des dépenses de fonctionnement. Beaucoup de nos demandes sont pour l'instant restées sans réponse, par exemple la possibilité d'inscrire dans la section d'investissement du budget les achats de masques. J'ai demandé au Premier ministre que les achats de masques, en particulier sur le marché chinois, soient exemptés de droits de douane, voire de TVA. Nous avons également adressé au Gouvernement plusieurs demandes afin d'autoriser des écritures comptables exceptionnelles.

Nous anticipons une hausse logique du RSA, de nombreuses personnes risquant de se retrouver au chômage. La question de son financement, dont les départements assurent plus de la moitié des dépenses, va naturellement se poser de manière accrue après cette crise.

Enfin se posera le problème des Droits de mutation à titre onéreux (DMTO). Nous nous attendons à une baisse très importante. Cela pourrait remettre en cause tout notre système de péréquation horizontale. Il faudra donc repenser, conjointement avec l'AMF et Régions de France, le système de financement des collectivités locales. Au moment de financer la reprise, nous ne pourrions participer à la relance économique si nos moyens baissent trop sévèrement.

M. Renaud Muselier, président de l'association Régions de France. – La crise sanitaire qu'a connue le Grand Est a permis de préparer certains territoires par des réorganisations préalables et d'amortir le choc. Ici, à Marseille, la région a adopté la thèse du professeur Raoult : on dépiste tout le monde, on soigne toutes les personnes positives, on les isole et on réalise un confinement maximum. Cette méthode permet aujourd'hui à la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur (PACA) de n'avoir, pour l'heure, pas connu de pic épidémique mais un plateau. Nous disposons de lits vides en réanimation et nos services, en urgence, en réanimation, en hospitalisation

comme en *post Covid*, ne sont pas pleins. Sur 100 000 habitants, nous constatons 7,3 décès, contre une moyenne nationale de 14 et 32 à Paris.

Nous avons connu, comme beaucoup, des difficultés dans la gestion des masques. Nous en avons commandé conjointement près de 65 millions. Certains sont arrivés, d'autres non, certains ont été subtilisés. Malgré les frustrations, ces masques arrivent au fil de l'eau. Nous en avons déjà obtenu 2 millions et 5 millions sont attendus cette semaine. Nous avons organisé une filière sécurisée à l'achat, à la fabrication et à la livraison. Nous nous appuyons en effet essentiellement sur CEVA, n° 1 mondial en matière de logistique, qui est une filiale de CMA CGM, transporteur marseillais et troisième transporteur au monde

Dans cette crise sanitaire, chacun fait comme il peut. Le désastre sur le plan économique est général et chez nous la situation est apocalyptique. Tous nos festivals sont annulés. Nous disposons de la compétence économique depuis la loi sur la Nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) et nous travaillons donc avec le Gouvernement. Nous avons abondé pour un quart du fonds de solidarité nationale. Notre contribution a doublé afin que nous puissions traiter au niveau régional les deux vagues de dossiers selon leur montant. La plupart des présidents ont par ailleurs mis en place un fonds de résistance en lien avec la Banque des Territoires, les EPCI, voire les départements pour tripler ou quadrupler les moyens financiers locaux. Ceci ne suffira toutefois pas pour éviter le désastre économique qui s'annonce. Je tiens à saluer la mécanique mise en place par le ministre Bruno Le Maire, avec qui nous sommes en ligne directe et qui nous apporte de nombreuses réponses complémentaires avec une souplesse administrative inédite et une réactivité appréciable.

Les pertes des régions sont d'environ 700 millions d'euros pour 2020 et sont estimées pour l'année prochaine à 3 ou 4 milliards d'euros. Le Premier ministre nous a expliqué à plusieurs reprises que le pacte de Cahors était caduc. Il nous faut donc inventer de nouvelles modalités de financement de nos territoires. Nos trois associations en discutent régulièrement et nous sommes à votre disposition pour échanger sur les pistes les plus efficaces envisageables.

Parallèlement à cette question, les contrats de plan État-région devaient avancer et se retrouvent aujourd'hui bloqués. Nous imaginons, là aussi, de toutes autres modalités de fonctionnement. Il faut que nous arrivions à construire une forme de « *New Deal* » environnemental et industriel. La réindustrialisation de nos territoires et la mise en avant de l'environnement sont essentiels à moyen et long terme. Tout cela doit être repensé dans les plus brefs délais.

La méthodologie du déconfinement diffère selon les territoires et connaît quelques tâtonnements. Les scientifiques ne sont jamais d'accord, l'organisation territoriale n'est pas la même par exemple dans le Grand Est

ou en PACA, notamment en ce qui concerne l'organisation du système de soins. Il est donc nécessaire de trouver un moyen de coordonner sur le plan médical cette sortie du confinement. Je me permets d'attirer votre attention sur des choses simples, mais qui ont été oubliées et méritent d'être rappelées.

La diminution du nombre de patients positifs est nette. Dans notre région, nous sommes passés de 22% à 5%. Parallèlement à cela, nous devons maintenir le confinement. Cela peut sembler paradoxal, mais le confinement et la distanciation sociale sont des mesures essentielles.

Les théories sur les masques sont très divisées et les débats complexes. Les types de masques sont nombreux et les intervenants, qu'ils soient élus, membres du Gouvernement, scientifiques ou prétendus sachants, nous disent tout et son contraire. En région PACA, nous avons décidé d'établir avec notre ARS une méthode assez simple : celui qui a été testé positif et a été soigné a développé un anticorps positif. Il doit donc avoir la possibilité de circuler librement. Pour les personnes devant être dépistées, il existe plusieurs situations, dont celle des personnes fragiles et notamment les plus de 70 ans, qui devront restés confinées.

Il faut ensuite trouver des tests. Nous n'avons de notre côté pas de problème de matériel concernant les tests PCR. Pour les tests sérologiques, peu de laboratoires sont capables de réaliser des dépistages sérologiques en grand nombre. Les tests en laboratoire ne sont d'ailleurs pas toujours fiables - là où le professeur Raoult au Centre hospitalier universitaire (CHU) peut en effectuer 5 000 par jour -, et le matériel qui a été livré aux laboratoires de nos régions comportait de nombreuses erreurs. Ce volet sanitaire nécessite une clarification. Les masques chirurgicaux ne sont pas les mêmes que les masques FFP2, et les masques en tissu fabriqués par les couturières de la Marne sont utiles mais je doute de la possibilité d'une production massive. Ce qui est certain aujourd'hui, c'est que le masque est utile en cas de non-distanciation et inutile lorsque l'on est seul.

De façon très concrète, par rapport au 11 mai, le premier problème concerne les lycées. Nous échangeons avec Jean-Michel Blanquer hier ; des groupes de travail se mettent en place. Les questions sont multiples, tant sur les masques ou les blouses que sur les cantines ou encore le transport scolaire. Une réouverture progressive et le calendrier exact sont également incertains. Il est indispensable de commencer par les lycées professionnels, et pourtant rien n'est pour l'heure organisé en la matière.

Mme Sonia de La Provôté. – Ma question porte sur les compétences *post* loi NOTRe. Nous avons désormais suffisamment de recul pour les analyser et peut-être les faire évoluer. Les circonstances particulières actuelles montrent les rigidités de cette loi, notamment dans le domaine économique où les départements ont des difficultés pour intervenir. Nous avons vu pour le transport scolaire que les départements et les régions ont pu collaborer, dans certains cas. Même s'il n'était pas envisagé de grand soir

de la loi NOTRe sur cette question des compétences, peut-être pourrions-nous, au travers de la loi 3D, entrevoir une évolution de ces compétences au cas par cas, de façon différenciée selon les régions et les départements, ou alors de manière plus générale à l'aune de la souplesse légitime attendue dans les relations des collectivités entre elles et avec les citoyens ? Peut-être pourrions-nous dès à présent réfléchir à bouger les lignes et à se donner la possibilité de faire évoluer ces compétences ? Je pense donc notamment à la compétence économique, mais aussi à l'urgence environnementale, qui va également reposer question. Nous voyons bien les frontières rigides d'une compétence à l'autre et nous constatons que l'adaptation à chacun des territoires est essentielle pour exercer ces compétences le mieux possible et être au service des citoyens de la manière la plus efficace.

M. Mathieu Darnaud. - Ma première question concerne la scolarité dans son ensemble, dans la perspective du déconfinement du 11 mai. Ce sujet étant particulièrement anxiogène pour les élus locaux et singulièrement les maires, peut-on imaginer avoir un guide, ou au moins des consignes spécifiques, préparé par le ministère et les associations concernées afin d'éclairer et de rassurer l'ensemble des élus locaux qui vont devoir mettre en place les rentrées scolaires, qu'elles soient progressives ou définitives ?

Ma deuxième question, relative à l'urbanisme, concerne sans doute plus l'AMF. Beaucoup d'inquiétudes subsistent par rapport à la reprise. Comment peut-on inviter les maires - comme le permet la circulaire du ministre - à faire en sorte qu'il n'y ait pas trop de retard dans la signature des permis, puis par la suite à relancer toute cette part de l'économie et notamment le bâtiment et les travaux publics ?

Enfin, mon dernier point abordera la problématique de la relance économique, largement abordée par les trois présidents, et le rôle fondamental que joueront nos collectivités dans cette perspective. Ce rôle sera malheureusement rendu difficile par la baisse des dotations, notamment la DMTO, dont on connaît la part importante d'investissement qu'elle représente, surtout pour les départements, mais aussi de la Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Venant d'un département où le tourisme joue une part prépondérante, je pense que les collectivités vont devoir assurer un rôle majeur car le tourisme, l'artisanat et la vie des commerces locaux vont durement souffrir. Comment les trois présidents perçoivent-ils notre capacité à rebondir et quelle sera selon eux la place de nos collectivités ?

Mme Françoise Gatel. - Je salue avec beaucoup d'amitié et de gratitude les trois présidents parce que cette crise met bien en évidence l'engagement et la solidité de nos collectivités. En complément des questions posées, je m'interroge moi aussi sur l'ouverture des écoles, qui concerne les trois niveaux de collectivité que vous représentez. Je suis extrêmement favorable à l'établissement d'un protocole national pour aider nos collectivités à gérer cette question. J'ai demandé à la préfète l'organisation

d'une « *task force* » départementale et ai plaidé pour une communication auprès des familles pour éviter que les maires, les présidents de départements et les présidents de régions soient critiqués avec véhémence par les familles qui auraient compris que toutes les écoles rouvraient le 11 mai et qui auront légitimement de nombreuses questions quand tous leurs enfants ne seront pas accueillis.

Mon deuxième point porte sur les finances. En 2008, un plan de relance avait concerné tous les territoires. Ma remarque s'adresse plus spécifiquement à Renaud Muselier. Les régions ont été sollicitées pour participer au fonds de solidarité nationale et je ne crois pas que les métropoles l'aient été. Il ne faudrait pas, à la sortie de la crise, que les régions soient extrêmement sollicitées pour investir et participer à la relance alors que les métropoles auraient pu bénéficier de meilleures conditions.

J'ai une question enfin pour François Baroin, sur le processus électoral. Si les élections municipales se déroulaient d'une autre manière et étaient à nouveau reportées, qu'en est-il de l'avis de l'AMF sur la gouvernance provisoire des EPCI ?

Par ailleurs, pensez-vous que parmi les leçons que nous tirerons de cette crise, il y aura celle de l'impérieuse nécessité d'une meilleure décentralisation et d'une plus grande déconcentration ?

M. Hervé Gillé. – Comme Françoise Gatel l'a souligné, nous constatons l'importance de nos collectivités dans cette crise. Cette crise a toutefois aussi souligné un certain nombre de difficultés de coopération, notamment avec les services de l'État. Le sujet de la commande et de la répartition des masques en est sans doute une des illustrations. J'aimerais connaître le sentiment des trois présidents sur ce sujet mais surtout sur leurs propositions pour améliorer ces coopérations. Comment peut-on, d'une manière plus générale, renforcer la solidarité territoriale et les coopérations entre les métropoles, les départements, les régions et naturellement les services de l'État ?

Cela a également été évoqué mais dans la perspective de la loi 3D, une réflexion dans l'adaptation des compétences est peut-être envisageable ? Les conventions territoriales d'exercice concerté des compétences constituaient un outil. Cet outil pourrait-il être amendé pour le rendre plus efficace ? De quelle manière peut-on, en ce moment, affirmer la notion de chef de file et de subsidiarité pour une efficacité maximale sur le terrain ?

Mme Josiane Costes. – Monsieur le président de l'AMF, avez-vous connaissance de difficultés dans le fonctionnement des communes du fait de la non installation des conseils municipaux ? D'autre part, comment envisagez-vous le fonctionnement des exécutifs communautaires dans les prochaines semaines et même les prochains mois, alors que les conseils municipaux ne sont donc pas installés et que le second tour aura lieu au mois de septembre ou au mois de mars 2021 ?

Monsieur le président de l'ADF, disposez-vous d'une évaluation des dépenses supplémentaires actuelles effectuées par les départements en raison de la crise sanitaire et avez-vous également une projection de ces dépenses liées à cette crise d'ici la fin de l'année 2020 ?

M. Daniel Chasseing. – Les collectivités territoriales souhaitent naturellement conserver leurs commerces. Ont-elles la possibilité d'abonder l'aide de 1 500 euros par mois donnée par l'État aux commerçants et artisans dont l'établissement a été fermé ? Ces collectivités doivent-elles plutôt mettre en place une procédure différente ?

Les masques intermédiaires, dits « grand public », semblent avoir une efficacité pour diminuer la propagation du virus. La généralisation de ces masques a été évoquée par le Président de la République. Ces masques « grand public » généralisés seraient-ils à la charge des communes ou des départements pour les populations locales ?

Enfin, la différence de prise en charge des personnes Covid plus entre la France et l'Allemagne ou d'autres pays réside dans le nombre de tests et l'isolation immédiate des testés positifs. Nous pouvons espérer qu'il y ait bientôt plus de tests. Est-ce que les personnes diagnostiquées Covid devraient être isolées de leurs familles ? Pour limiter la propagation du virus dans la population, les collectivités vont-elles devoir chercher des lieux de confinement et de restauration ?

Mme Patricia Schillinger. – J'aimerais évoquer le sujet des élections sénatoriales. Si toutes les élections devaient se tenir au mois de mars, est-ce qu'il y aurait également un report des sénatoriales ?

Concernant les tests, si la personne est négative, il est néanmoins nécessaire de procéder régulièrement à de nouveaux tests. Tant que nous ne disposerons pas d'un vaccin ou de moyens de protection, cette situation demeurera problématique.

Mme Michelle Gréaume. – Avez-vous pu évaluer les pertes de recettes dues aux conséquences de l'épidémie pour chaque niveau de collectivité que vous représentez ? La réforme de la fiscalité locale devait initialement faire l'objet d'un projet de loi spécifique en 2019. La réforme a finalement été intégrée à la loi de finances 2020. Le ministre Sébastien Lecornu estime que la situation actuelle est totalement décorrélée de la question de cette réforme. Qu'en pensez-vous, au regard des conséquences de la crise sanitaire sur les recettes des collectivités ?

M. Charles Guené. – Mes premières observations sont destinées à François Baroin. Même si les juristes restent sereins, il existe plusieurs offensives sur la question du premier tour des élections. Une Question prioritaire de constitutionnalité (QPC) est dans l'air pour remettre en cause ses résultats. Sur le terrain, on constate les impatiences de certains maires élus. Tous ces éléments plaident pour une action rapide. Un décret en conseil des ministres sur cette question a été reporté. À cet égard, l'AMF met-elle

bien « l'épée dans les reins » du Gouvernement ? S'agissant du second tour des élections municipales, je sais que ce sentiment n'est pas partagé mais je pense qu'il faudrait le tenir dès le mois de juin, pour les mêmes raisons. Les arguments qui s'y opposent, comme le fait qu'on ne puisse organiser une campagne électorale ou que les citoyens aient d'autres sujets en tête existeront également en septembre, il me semble donc nécessaire d'agir le plus rapidement possible en la matière.

Je me suis aperçu par ailleurs qu'il n'existait pas de protocole pour les personnes touchées au sein d'un même foyer. Les communes n'ont pas de mode opératoire à destination de ces familles. Dans les régions les plus touchées, ces procédures existent sans doute. Ne pourrait-on pas imaginer un partage d'expériences par le truchement de l'AMF ?

Enfin, concernant les régions mais surtout les départements, des discussions sont-elles engagées avec l'État concernant les recettes ? Sébastien Lecornu nous a donné des garanties pour la CVAE mais le sujet des DMTO ou de la TVA reste critique.

Mme Catherine Troendlé. – Ma question s'adresse à François Baroin et concerne particulièrement l'installation des nouveaux conseils municipaux qui ont été élus dès le premier tour le 15 mars dernier. L'AMF a-t-elle sollicité le ministère de l'Intérieur concernant une nouvelle organisation plus assouplie pour l'installation de ces conseils municipaux, comme le porte notamment le président Philippe Bas, via des outils tels que le vote électronique, un *quorum* assoupli ou le recours renforcé à des procurations ? Je pense qu'il est nécessaire que nous activions le plus rapidement possible l'installation de ces conseils municipaux, comme des élus s'organisent pour le dépôt d'une QPC ou pour des recours en annulation sur la base d'une non-sincérité du scrutin faute d'électeurs.

M. Rémy Pointereau. – Beaucoup prônent un assouplissement budgétaire pour que les aides économiques à destination des entreprises, notamment des acteurs du tourisme, soient inscrites en section d'investissement plutôt qu'en section de fonctionnement pour éviter les problèmes d'équilibre. Concernant les budgets annexes, tel que ceux de l'eau et de l'assainissement, pour là aussi prévenir d'éventuels déséquilibres du fait d'impayés, serait-il possible de créer dans le budget général une subvention à destination de ces budgets annexes ?

Enfin, où en sont les livraisons des masques commandés par l'AMF ?

M. Pascal Savoldelli. – Vous évoquez, Monsieur Baroin, la question de l'organisation de l'État à travers deux questions qui préoccupent notre délégation : celle du rôle, de la place et de l'efficacité des ARS et celle liée à l'Éducation nationale avec cette possibilité d'une rentrée progressive le 11 mai. Je souhaiterais que vous précisiez le périmètre de vos propositions et leur temporalité. Par exemple, la question des ARS est intimement liée à la nature du plan d'investissement pour l'hôpital. Ce plan comporte à la fois

des aspects de structure renvoyant à la décentralisation et à la déconcentration mais aborde aussi la réponse plus globale que l'État pourrait nous apporter.

M. Jean-François Husson. – Je note la très forte mobilisation des différentes collectivités dans cette crise. Les communes, les départements et les régions répondent, chacune à leur échelle, à l'ensemble des problématiques de leurs habitants et des acteurs locaux. Peut-on envisager que ce mouvement invite à une renaissance de la clause de compétence générale ?

Les EHPAD ont connu une vague de décès très importante. Cela crée, de manière totalement compréhensible, des places vacantes. N'y a-t-il pas là un risque de dépenses supplémentaires pour les départements ?

Je m'associe à la proposition de Catherine Troendlé sur la nécessité d'assouplir les conditions d'élection pour les conseils municipaux élus au premier tour. N'existe-t-il pas une possibilité de mettre en place un vote électronique ?

Je souscris enfin aux différentes propositions formulées à la fois par nos trois invités et par un certain nombre de nos collègues d'établir un protocole en vue des réouvertures progressives des classes dans le cadre du déconfinement.

M. Philippe Mouiller. – Ma première question est destinée à François Baroin. Nous sommes en ce moment, malgré la crise, en discussion avec les Directeurs académiques des services de l'Éducation nationale (DASEN) au sujet de la future carte scolaire. Même si le ministre Jean-Michel Blanquer a pu donner certaines indications, notamment relatives aux communes de moins de 5 000 habitants, sur la non fermeture de classes, cela signifie néanmoins que dans plusieurs départements ruraux l'effort demandé par le Gouvernement va porter sur les communes de plus de 5 000 habitants avec des impacts souvent très importants. Or nous sommes dans une période où ces communes doivent fournir beaucoup d'efforts en matière d'inclusion et de suivi des élèves les plus en difficulté. Dans vos négociations au niveau national, quel message peut-on porter afin de limiter ces effets potentiellement dévastateurs ?

Ensuite, pour Dominique Bussereau, la crise financière pour l'ensemble des structures médico-sociales est générale. Dans les structures liées au handicap, de nombreuses personnes ont été invitées à rejoindre leurs familles. Cela a un impact direct en termes de financement. Cela dépend pour une partie des liens avec le département. Quelle vision portez-vous sur ces structures qui devront rouvrir par la suite ?

Enfin j'aurai une dernière remarque générale. Les collectivités sont essentielles par leur capacité d'investissement dans le cadre de la relance économique. Ne faudrait pas apporter une évolution au code des marchés publics, quitte à tendre nos relations avec l'Union européenne, afin que les collectivités puissent investir à nouveau le plus rapidement possible ?

M. Bernard Delcros. – Je vais insister à nouveau sur deux sujets déjà évoqués. Le premier concerne l'impact du confinement sur les recettes des collectivités, à la fois fiscales mais aussi les recettes liées aux tarifications de leurs services. Serait-il possible selon vous de mettre en place un observatoire pour évaluer, mesurer et suivre l'évolution dans la baisse des recettes de chaque niveau de collectivité ? Avez-vous connaissance de collectivités aujourd'hui particulièrement en difficulté du fait de ces baisses de recettes ? Lors de notre audition avec la commission des Finances hier, le Gouvernement a annoncé que l'État pouvait éventuellement procéder à des avances de trésorerie pour des collectivités en difficulté. Cela a-t-il déjà été le cas ? Je souhaite également rebondir sur une remarque de Dominique Bussereau relative à la possible remise en cause de la péréquation horizontale. J'insiste sur le fait que cette péréquation, à l'initiative des départements, a été un ballon d'oxygène pour les départements les plus fragiles et donc les plus susceptibles d'être mis en difficulté par la baisse des recettes liée à la crise.

Le second sujet est celui des élections. Il y a une réelle urgence à installer les conseils municipaux élus au premier tour et j'aimerais beaucoup avoir le point de vue de François Baroin à ce sujet. L'urgence est aussi due à ces initiatives visant à remettre en cause les élections du premier tour. Je pense qu'il faudra dans un second temps installer les exécutifs des EPCI. Je partage le sentiment que si ces élections ne peuvent pas se tenir en juin, il faudrait les organiser en septembre pour ne pas perdre trop de temps dans le redressement du pays, pour lequel les collectivités seront essentielles. Par ailleurs, l'idée de geler le premier tour même si le second devait avoir lieu après l'été est-elle bien la disposition retenue, auquel cas j'y serais très favorable ?

M. Philippe Pemezec. – Le Gouvernement fait principalement reposer cette crise sanitaire sur les communes et les maires. Je me réjouis donc que le Gouvernement réalise enfin l'importance des maires et leur rôle prépondérant dans le fonctionnement de nos institutions. J'aimerais que la loi 3D retrouve très vite une place dans l'agenda parlementaire pour que les compétences des maires puissent être revues, notamment en région Île-de-France où les maires n'exercent plus la compétence urbanisme. Il faut introduire un peu de souplesse et ce le plus rapidement possible. Compte-tenu du rôle que nous avons à jouer durant cette crise, ne devons-nous pas relever la tête et exiger que les choses soient rapidement remises en cause ?

Par ailleurs, les maires sont toujours sur le terrain mais se retrouvent démunis. Nous recevons des masques d'entreprises, de la région et nous gérons la répartition sur le terrain. Pour les tests, les populations doivent être certes testées mais nous n'avons pas les moyens de les mettre en place. Que fait l'État ?

Enfin, les marchés peuvent être ouverts dans l'Essonne mais ce n'est pas le cas dans les Hauts-de-Seine - alors que les microbes sont plus

importants dans une grande surface que dans des marchés couverts aérés comme les nôtres. Nous sommes capables d'organiser la distanciation de manière beaucoup plus efficace que les grandes surfaces. Pouvez-vous, Messieurs les présidents, intervenir auprès des préfets pour qu'ils nous laissent exercer notre travail correctement, comme nous en avons l'habitude, plutôt que de tout désorganiser, comme le fait une fois de plus l'État ?

M. Jean-Marie Bockel, président. - Au moment où le déconfinement commence à être préparé, avec parfois un sentiment de cacophonie et de manque de coordination, est-ce que l'on ne pourrait pas réfléchir et proposer quelques pistes partagées entre le Sénat et les associations d'élus ? Ne pourrait-on pas, par ailleurs, implanter à l'échelle départementale une forme de « *task force* » où tous les acteurs de l'État et des territoires, ainsi que quelques sachants, pourraient échanger et éclairer les décideurs locaux face à la diversité des situations auxquelles nous serons confrontés ?

M. François Baroin, président de l'Association des Maires de France (AMF). - Nos échanges sont particulièrement utiles alors que nous sommes actuellement en première ligne. Je tiens à préciser que notre état d'esprit, ainsi que celui de la quasi-totalité des maires, est d'être à côté de l'État pour assurer la protection de la population, garantir que la peur légitime s'atténue progressivement et permettre aux pouvoirs publics de bien faire leur travail.

La question de l'ouverture sur l'avenir est très importante. Nous avons créé il y a deux ans, avec Dominique Bussereau et Hervé Morin - le prédécesseur de Renaud Muselier -, Territoires Unis, afin de pousser un cri collectif provenant d'une saturation. Nous disons depuis de nombreuses années que l'État, très amaigri, n'était plus en situation d'avoir cette ambition voire cette prétention d'être présent partout et en toutes circonstances. Il n'en a plus ni les moyens financiers ni les effectifs. Comme nous ne voulions pas basculer dans un modèle fédéral mais que nous souhaitions activer des forces centrifuges, nous avons décidé de créer cette association réunissant, pour la première fois de l'histoire de la décentralisation, les régions, les départements, les communes et les intercommunalités afin d'offrir une réflexion pour une grande et ambitieuse décentralisation. Cette grande ambition s'est caractérisée par l'envoi d'un courrier il y a dix-huit mois, adressé au Premier ministre, retraçant la méthode, les objectifs et le calendrier de notre projet. Ce courrier précisait les compétences attendues et le cadre de transfert qui leur est associé. Cela n'a rien à voir avec le projet de loi 3D qui nous est proposé aujourd'hui, dont le cœur traite avant tout de la déconcentration et *a minima* de la décentralisation. Sur la base de ce que tous les Français et tous les élus constatent actuellement, il n'y a pas d'autre choix que d'avoir pour ambition l'établissement d'une troisième grande loi de décentralisation.

Je considère que les régions ont réalisé un important travail de coordination durant cette crise. Elles doivent conserver la compétence relative au développement économique, récupérer celle liée à la formation professionnelle et évidemment à l'alternance et, à mon sens, récupérer une partie de la gestion de Pôle Emploi. J'émettais cette idée, qui peut sembler iconoclaste, avant la crise, et à la lumière de ce qui nous attend, à savoir la perte de centaines de milliers d'emplois ou l'augmentation du nombre de bénéficiaires du RSA, le maillage territorial piloté par les régions pour accompagner les personnes en demande d'emploi doit être un axe important d'une nouvelle loi.

Les départements s'occupent de la solidarité qu'il s'agisse des établissements ou des prestations. À titre personnel, j'avais plaidé dans plusieurs discours que la santé devait elle aussi passer sous la coupe des départements. Il est incontestable que le système actuel, composé du ministère de la Santé et des ARS, a explosé en plein vol. Ce qui a été demandé aux ARS, sur le plan des réductions budgétaires notamment – et je suis d'autant plus à l'aise pour le dire que j'ai moi-même participé à des gouvernements qui ont œuvré à la création de ces ARS – est dans l'impasse. Ce système doit être revisité et une partie de la santé doit désormais être pilotée par les collectivités locales, comme par exemple l'investissement et la possibilité d'embaucher des médecins, d'accompagner des sages-femmes, des infirmières ou des aides à domicile.

Les communes et les intercommunalités devraient enfin également récupérer une partie des compétences de proximité dans le domaine de la santé, du tourisme, du sport, de la culture,... Nous appelons de nos vœux un « *big bang* » territorial. Nous plaidons pour cela depuis de nombreuses années, bien avant la crise des gilets jaunes. Le Président de la République s'est appuyé sur les maires à travers le grand débat et a repris une démarche décentralisatrice. Celle-ci s'est retrouvée dans la tuyauterie bureaucratique française et a abouti à un projet qui vole lui aussi en éclats à la lumière de la crise. Cette contreproposition d'organisation territoriale est fondamentale ; elle est d'ores et déjà un des enjeux de la crise que nous vivons.

Sur la question du déconfinement, un protocole de bonnes pratiques est la solution adaptée. Nous l'avons fait, en lien avec le ministère de l'Intérieur, pour la tenue du premier tour. Le protocole qui avait été proposé prévoyait la distanciation sociale, le marquage au sol, l'organisation du bureau de vote et l'ensemble des consignes de manière générale. Un tel protocole peut parfaitement être imaginé pour le déconfinement et est même indispensable. Nous avons déjà engagé des discussions avec le ministère de l'Éducation nationale. Je rappelle que l'éducation est nationale et non municipale mais que nous devons être associés, avec la question des parents, juste avant que les élèves arrivent à l'école et jusqu'à leur sortie, alors que les parents doivent les récupérer dans des conditions sanitaires stables, mais aussi pendant la journée, lors de l'organisation des repas, des cours, des

pauses... Les enseignants et les parents d'élèves ont de nombreuses interrogations.

Sur l'urbanisme, un texte est passé récemment en conseil des ministres. Sans critiquer le Gouvernement, je ne peux que constater que ce texte ne nous arrange guère. Le Gouvernement souhaite relancer la filière du Bâtiment et des travaux publics (BTP) et donc réduire les délais d'inscription sur les actes d'urbanisme. Or nous sommes aujourd'hui en volume réduit avec un temps de latence et tout ne repose pas sur les collectivités locales. Les services de l'État, les Architectes des Bâtiments de France (ABF), les fouilles archéologiques sont autant d'acteurs à prendre en compte. La réduction du temps de latence exigée par le Gouvernement ne permettra donc pas de donner entière satisfaction sur tous les points.

Pour la relance économique, il appartiendra de dresser un état des lieux très précis. Aujourd'hui les estimations se situent entre 4 et 5 milliards d'euros mais les pertes seront sans doute bien plus importantes au final. Si l'on estime par exemple qu'à l'échelle européenne l'impact du Covid est de l'ordre d'un minimum de 10% du PIB européen, cela nous amène au niveau européen à 1 600 milliards d'euros de pertes. On nous annonce aujourd'hui 700 milliards d'euros. Donc, en appliquant un tel ratio d'évolution, les pertes attendues pour les collectivités peuvent atteindre probablement les 10 milliards d'euros à la fin de l'exercice. L'effondrement des recettes fiscales s'accompagne également d'un effondrement des recettes de nature autre que fiscale, baisse très difficile à estimer. Par ailleurs, les restaurateurs demanderont un effacement des droits de terrasse, les acteurs sportifs auront eux aussi des réclamations, etc. Notre examen de ce sujet vient de commencer et est donc loin d'être exhaustif sur ce point.

Concernant le processus électoral, nous avons eu un point important sur ce sujet avec le Premier ministre ce matin. Après le rapport des experts du 23 mai prochain, notre volonté, partagée et collective, est d'installer le plus vite possible tous les maires et les conseils élus au premier tour. Le plus vite possible nécessite l'envoi d'une convocation et le respect du délai de cinq jours francs *a minima*. Si les experts donnent leur aval dès le 23 mai, cela peut donc s'envisager au plus tôt fin mai, et au plus tard durant la première semaine de juin. Pour le second tour, il existe une grande différence entre le tenir en septembre 2020 et le reporter en mars 2021. Nous sommes, à l'unanimité, partisans d'une organisation solide et rapide de nos communes et de nos intercommunalités car, comme vous l'avez évoqué, 70 à 75% de l'investissement public national est porté par les collectivités locales. Or la relance se fera nécessairement par l'investissement public. Cependant, alors que l'État peut emprunter pour financer ses dépenses de toute nature, nous ne pouvons le faire que pour les dépenses d'investissement et non pour les dépenses de fonctionnement. Il va donc falloir traiter rapidement la question du transfert des dépenses de fonctionnement en investissement. Je suis très favorable également aux transferts entre budgets annexes et budget général.

Les maires, dans leur totalité, souhaitent que le second tour puisse se tenir dans les meilleurs délais. Néanmoins ils s'aligneront naturellement sur la proposition du Gouvernement sur la base du rapport des experts. Certains membres du Gouvernement plaident pour l'organisation du second tour dès juin. Mais il nous faut avant tout agir sur la relance économique. Le choix de geler, c'est-à-dire de considérer comme acquis les résultats du premier tour, est éminemment politique. Ce n'est pas le regard actuel du Conseil d'État au regard des jurisprudences passées. Nous sommes toutefois dans un cadre tellement atypique qu'en cas de consensus des élus et du Parlement sur ce sujet, le Conseil d'État pourrait adapter sa jurisprudence pour justifier d'un écart de six mois entre les deux tours. Cela serait plus délicat si le second tour devait avoir lieu en mars 2021. La sincérité du scrutin pourrait alors être altérée. Ce débat est loin d'être clos. Sur la question de la QPC, le Conseil d'État a en revanche conforté les résultats du premier tour, et il s'agit là d'une décision de bon sens. Geler les résultats du premier tour permet l'organisation de campagnes sur un nombre de jours bien plus restreint. Sur les quorums assouplis ou les procurations, nous avons soutenu les propositions formulées en la matière par le président Philippe Bas et la commission des Lois du Sénat. L'installation des conseils municipaux devrait donc être grandement facilitée.

Nous avons effectué une première commande de 6,5 millions de masques puis une nouvelle de 12 millions. 1,5 million de masques sont arrivés hier soir à Saint-Étienne et sont actuellement stockés au siège social de Casino, comme nous nous sommes appuyés sur une de ses filiales pour la logistique. Les premiers masques devraient donc arriver très rapidement dans les différents territoires. L'AMF avance et passe les commandes, les communes et les intercommunalités intéressées indiquent le lieu d'affectation logistique et elles remboursent par la suite les commandes passées à l'AMF.

Notre grande ambition sur la décentralisation passe également par la question de la clause de compétence générale. Comment redonner des moyens à l'échelon local ? Cela passe par des transferts de compétences, de personnels et de crédits budgétaires, mais avant tout par un cadre général. Je pense donc que la question de la clause de compétence générale se posera, notamment pour l'efficacité des politiques publiques de proximité.

Je pense que le modèle de 2008 et de 2012 est pertinent pour l'adaptation du code des marchés publics. Les mesures mises en place avaient permis à Bercy à l'époque d'être à la manœuvre sur la relance. Or cette relance passera aussi par une refonte du code des marchés publics pour faciliter les achats. Mais Bercy saura se souvenir des exemples passés.

Pour les EPCI, si le second tour est reporté au mois de mars, les choses seront très compliquées. L'alliance des anciens et des modernes peut tenir sans difficulté jusqu'au début de l'automne mais elle aura du mal à perdurer au-delà.

Enfin nous sommes très favorables à l'idée d'une « *task force* », proposée par le Président Jean-Marie Bockel.

M. Dominique Bussereau, président de l'Assemblée des départements de France. - Je suis évidemment d'accord avec les deux propositions formulées par Jean-Marie Bockel, qu'il s'agisse de la mise en place d'une « *task force* » départementale ou de l'établissement de pistes communes entre le Sénat et les associations de collectivités locales. Nous avons déjà engagé un travail en ce sens par l'intermédiaire du président du Sénat Gérard Larcher et de l'ensemble des groupes politiques sur le projet de loi 3D. Il serait d'ailleurs dommage que le Gouvernement choisisse de ne plus inscrire ce projet de loi à l'ordre du jour parlementaire. S'il venait à être inscrit, ce que je souhaite ardemment, il faudrait, ainsi que le soulignait François Baroin, qu'il aille beaucoup plus loin et soit beaucoup plus décentralisateur. L'organisation de la loi NOTRe vacille et on ne peut pas se contenter d'une loi de déconcentration. Mon président de région, Alain Rousset, demande aux départements d'abonder des fonds, y compris purement régionaux, dans lesquels les départements n'ont théoriquement pas le droit d'intervenir. Néanmoins, nous constatons que si les départements ne viennent pas s'allier à l'État, aux régions et aux intercommunalités, pour aider notamment la filière touristique, alors une partie de cette filière va disparaître. Il faudra de la souplesse dans l'immédiat.

Nous avons signé aujourd'hui avec nos trois associations, mais également d'autres associations d'élus locaux, une lettre afin de demander au Gouvernement de mettre en place un observatoire des pertes de recettes de collectivités pour les évaluer et réfléchir à leur compensation. Nous n'avons pas encore évalué les dépenses supplémentaires mais des cabinets spécialisés travaillent actuellement sur cette question, ainsi que sur la projection de l'ensemble de nos dépenses.

Si le rôle des ARS venait à être modifié, la place des collectivités locales devrait y être bien plus importante.

Je souhaite par ailleurs que les départements puissent participer à l'aide aux commerces en difficulté, mais cela nécessite en amont d'assouplir la répartition des compétences entre les collectivités telle que définie par la loi NOTRe.

Nous demandons la suppression de la TVA sur les masques que nous commandons. Un amendement au projet de loi de finances rectificative vient d'être voté à l'Assemblée nationale, pendant notre réunion, abaissant cette TVA à 5,5%. C'est un geste significatif mais nous souhaitons aller plus loin, et donc jusqu'à la suppression totale de la TVA sur nos commandes.

Il faudra revoir entièrement la réforme de la fiscalité locale après cette crise. Nous n'avons pas encore engagé de discussions avec l'État sur la question des recettes des collectivités. Nous souhaitons que cet échange réunisse l'ensemble de nos associations afin de dégager une position

commune sur la question des compensations à court terme sur les exercices 2020 et 2021 et sur la réforme plus globale à venir.

Nous aurons des dépenses supplémentaires liées aux EHPAD. Le Premier ministre nous a demandé hier de prendre en charge l'octroi d'une prime complémentaire. Comme les EHPAD ont perdu ou vont perdre, hélas, des fonctionnaires, cela créera également de nouvelles dépenses

Enfin, concernant les DMTO, nous ne souhaitons pas du tout renoncer à la péréquation. Nous disposerons toutefois de moyens plus limités et la péréquation s'en trouvera nécessairement amoindrie. Nous disposons d'un fonds de réserve et il appartiendra au Comité des finances locales de débloquer son usage. Mais il n'est naturellement pas question d'abandonner les départements les plus affaiblis, qui sont d'autant plus affaiblis, bien que les plus riches soient un peu moins riches. Sans remettre en cause le principe ni les montants, il faudra cependant trouver une clause de revoyure.

M. Renaud Muselier, président de l'association Régions de France. - J'avais dit à la ministre Jacqueline Gourault qu'avant d'envisager le projet de loi 3D, nous avons besoin des 3C : confiance, clarté et compétence. Ma position n'a pas évolué sur ce point, notamment sur la question de la clause de compétence générale. Nous sommes en charge des transports ou de l'économie mais il est prévu dans le projet de loi 3D la possibilité de délégation de compétences. Néanmoins nous ne pouvons nous passer d'une logique structurelle. Nous devons être très clairs sur ce point. Les fonds nationaux peuvent donc faire appel aux régions, puis aux départements, puis aux EPCI. Ainsi, dans ma région, nous avons d'abord structuré notre fonds de soutien avant de faire appel aux métropoles, et trois sur quatre ont donné leur accord pour intégrer ce fonds.

Sur la question des modes opératoires, leur mise en place est très difficile en absence de clarification dans l'exercice des compétences. Quel mode opératoire pour les masques ? Pour les tests ? Peut-on dépister à Marseille mais pas dans le Centre de la France ? Il demeure un flou sur l'application différenciée des modes opératoires selon les territoires.

J'ai entendu beaucoup de remarques sur les ARS. Les relations avec mon ARS sont bonnes et globalement les régions ont très peu de problèmes dans leurs relations avec ces agences. La chose est plus compliquée avec les départements, car le domaine social relève de leur champ de compétences. Les ARS gèrent des situations de carence, de pénurie et ils ne peuvent guère apporter de réponses claires. Cela crée un climat de défiance.

Nous avons un vrai problème de rigidité. Dans notre région, nous avons tous fait l'expérience du télétravail l'an passé. Tous les lycéens de la région sont équipés d'une tablette numérique. Aujourd'hui, plus personne ne nous critique. Tout le monde télétravaille et aucune rupture éducative n'est constatée. Nous pouvons travailler 24 heures sur 24. Ce n'est pas le cas

des services de l'État et quand un avion arrive à 16 heures à Roissy en transportant 5 millions de masques, il n'est pas possible, aujourd'hui, de le dédouaner. Quand vous devez envoyer un chèque en Chine pour régler les commandes et que cela coïncide avec le lundi de Pâques, vous êtes coincé. Malgré nos efforts pour accélérer divers processus et sauter quelques étapes, dès que nous nous retrouvons face à l'État souverain, nous subissons les effets d'une énorme pesanteur. La capacité d'adaptation et le matériel font défaut.

Enfin, s'agissant de l'avenir, soit l'administration va vouloir reprendre le pouvoir que nous avons réussi à fissurer en accélérant les dispositifs au risque d'un conflit majeur, soit il y a une prise de conscience de la nécessité et de la capacité à décentraliser, à différencier et à additionner nos forces au service de l'intérêt général. Nos associations, de par nos expériences, peuvent éviter les écueils sénatoriaux, de l'Assemblée nationale, gouvernementaux ou administratifs.

M. Jean-Marie Bockel, président. - Plusieurs régions, comme le Grand Est qui a été en première ligne dans cette crise, ont pu s'affirmer au fil de cette crise sanitaire. Aujourd'hui un certain nombre de citoyens a vu l'intérêt de disposer à cette échelle d'un outil comme la région.

Je vous remercie, Messieurs les présidents, de nous avoir accordé ce temps d'échanges. Nous gardons naturellement contact et reviendrons vers vous pour vous faire un certain nombre de propositions au titre du Sénat, en lien avec la présidence et les groupes politiques.

Notre prochaine réunion jeudi prochain sera consacrée à l'audition de la ministre Jacqueline Gourault. Cette réunion aura donc contribué tant sur les aspects Covid que sur les questions de décentralisation. Beaucoup ont évoqué la question du projet de loi 3D, y compris ses limites. Nous avons en parallèle des réflexions au Sénat sur la décentralisation à venir, au sein du groupe de travail mis en place par le Président Larcher en janvier dernier. Nous ne voulons pas être en attente d'une proposition gouvernementale qui tarde à se concrétiser, mais être force de proposition.

J'invite enfin nos collègues ainsi que les associations à relayer notre consultation en ligne, qui a déjà recueilli beaucoup de réponses.

III. TABLE RONDE « LES ÉLUS À L'ACTION DANS LES FOYERS ÉPIDÉMIQUES » (30 AVRIL 2020)

M. Jean-Marie Bockel, président. – Le thème de cette table ronde est d'actualité : s'il semble que le pic épidémique soit passé et qu'un plateau ait été atteint, la tension reste forte. Le retour d'expérience est donc utile.

Nous vivons ces jours-ci un moment charnière de l'avant-déconfinement ; le début de la semaine a été extrêmement dense. La réunion qui s'est tenue hier à Matignon avec les présidents des associations d'élus s'est bien passée, dans un esprit constructif. Il n'est donc pas inutile que nous prenions un peu de recul pour apporter notre contribution à la préparation de cette période de déconfinement, en faisant le point avec des élus qui sont particulièrement confrontés à l'épidémie. Je précise à l'intention de nos invités du jour que nous avons déjà reçu, la semaine dernière, les présidents des grandes associations d'élus, maires, départements, régions, ainsi que M. le ministre Lecornu.

Je relève, sous forme de questions, quelques-uns des sujets que je voudrais que nous abordions aujourd'hui.

En tant qu'élus locaux et responsables de territoires, vous avez à la fois les mains dans le cambouis et le recul nécessaire ; quels sont les éléments marquants que vous souhaitez souligner, concernant notamment les difficultés que vous avez rencontrées ? Comment voyez-vous le déconfinement, après les annonces du Premier ministre ? Docteur Jean Rottner, vous avez cosigné avec Philippe Juvin, dans *Le Figaro* d'hier, une tribune intitulée « Déconfinement : les conditions du succès ne sont pas encore réunies à ce jour » ; pourrions-nous vous entendre sur ce point ?

Cette crise nous livre un certain nombre d'enseignements sur notre système sanitaire et, partant, sur notre système institutionnel, qui sont très centralisés et très concentrés : il n'y a ni déconcentration efficace, ni, encore moins, une véritable décentralisation. La perspective d'un État fédéral n'est certes pas pour demain ; reste que nous pouvons faire mieux en matière de résilience de nos territoires.

M. Jean Rottner, président de la région Grand Est. – Le relais entre les élus locaux que nous sommes et les parlementaires que vous êtes est indispensable ; nous devons l'organiser.

Ici, dans le Grand Est, tout particulièrement dans les territoires alsacien et mosellan, à Mulhouse surtout, nous avons connu un rouleau compresseur viral extrêmement puissant, une véritable bombe à fragmentation. Nos structures hospitalières ont dû passer en gestion de crise du jour au lendemain : les hôpitaux de Mulhouse et de Colmar se sont transformés en hôpitaux spécialisés Covid-19. En même temps, pour ce qui concerne l'établissement de Mulhouse, qui connaissait quelques difficultés,

la situation a permis à toutes les équipes de se serrer les coudes ; nous pourrions ainsi, je l'espère, repartir sur de bonnes bases.

Nous avons constaté d'emblée sur le terrain une différence, d'une part, entre l'expérience locale et, d'autre part, le ressenti national et la capacité de réaction de nos autorités sanitaires, y compris régionales. Là où il s'agissait de réagir rapidement et de façon coordonnée, nous avons, dès le départ, pris quinze jours de retard, notamment en termes de matériel : blouses, masques, tests, fournitures médicamenteuses - sujet appelé à devenir chronique.

Le bilan mulhousien est de 122 % de surmortalité au mois de mars 2020 par rapport à mars 2019. Ce chiffre montre l'impact de ce virus : nous avons tous, autour de nous, des gens qui nous ont quittés, foudroyés en quelques jours par la maladie.

Nous en sommes aujourd'hui au stade du déconfinement : la course du rouge et du vert est lancée. Mais aucun titre de champion du déconfinement ne sera décerné, nul podium ne sera organisé. Je ne suis pas pour courir, mais pour déconfiner de manière extrêmement progressive et précautionneuse, zones vertes et rouges confondues.

Les mesures annoncées par le Gouvernement ont pu surprendre. Certains, dans la population, s'attendaient à ce que le 11 mai soit un peu plus libérateur. Mais il faut éviter le rebond ; de ce point de vue, la stratégie annoncée me paraît raisonnable. C'est le sens de la tribune que j'ai signée hier avec Philippe Juvin : il faut prendre toutes les précautions nécessaires pour protéger, tester, isoler. Nous militons pour une généralisation des tests dans toutes les institutions et structures confinées, quelles qu'elles soient. On sait que 50 % de nos concitoyens touchés par le virus sont asymptomatiques et que 45 % d'entre eux le propagent à d'autres personnes. Il est donc nécessaire, pour rechercher des *clusters*, de tester des publics ciblés et de ne pas réserver les tests aux seules personnes symptomatiques et à leurs cas contact.

Le déconfinement signifie aussi préparer une potentielle deuxième vague. Les sujets que nous n'avons toujours pas résolus - la disponibilité des masques, des blouses, des charlottes, des surchaussures, des médicaments - doivent l'être. Ni nos personnels soignants, ni notre économie ne résisteraient à une deuxième vague, et un reconfinement serait extrêmement difficile à imposer à l'opinion publique. C'était l'un des objets de notre tribune : plaider pour que nos capacités de réanimation ne soient pas trop vite désarmées, afin de nous assurer que la deuxième vague, si elle arrive, soit la plus plane possible.

J'en viens aux enseignements. Je suis dubitatif sur les Agences régionales de santé (ARS). La précédente crise sanitaire, celle de la canicule de 2003, avait touché, déjà, nos personnes âgées. Depuis 2003, l'administration de santé, en France, est essentiellement une administration

budgétaire de régulation des dépenses de santé, sur le terrain comme au niveau national. Ces gens-là ne sont pas formés à gérer une crise. Les ARS ont donc tardé par méconnaissance. Un exemple : nous avons rencontré des difficultés pour faire atterrir un hélicoptère de l'armée sur une « *drop zone* » hospitalière. Les médecins connaissent ce problème par cœur, mais la régulation régionale, elle, est faite par des professionnels qui ne connaissent pas le terrain. On pourrait multiplier les exemples concrets de telles pertes de temps, d'énergie et de moyens, dont la somme produit un dysfonctionnement flagrant.

Une vraie réflexion doit en tout cas être menée en matière d'organisation de la santé et de gestion des crises. Je plaide pour un seul patron, de préférence le préfet de région ou le préfet de zone, qui dispose des moyens militaires et logistiques nécessaires. Quand la tête est bicéphale, comme c'est le cas aujourd'hui avec le préfet de zone et le directeur général de l'ARS, on perd du temps à passer de réunion en réunion, d'administration en administration, et le retard des décisions produit l'incompréhension des professionnels de santé comme de nos concitoyens.

L'une des leçons qu'il faudra tirer de cette crise, c'est donc une réforme en profondeur de notre administration de santé, afin de la remettre sous l'autorité manifeste du préfet de zone. C'est à cette condition que l'articulation avec les collectivités pourra se faire. Or l'État n'est jamais faible à s'appuyer sur ses collectivités locales, bien au contraire : c'est un gage d'efficacité. Nous l'avons bien souvent constaté – je le dis non pas dans un esprit de concurrence, mais dans un esprit d'agilité. Nous connaissons parfaitement le terrain et savons sur quels acteurs il est possible de se reposer, sur quelle solidarité citoyenne il est possible de compter. Nous sommes aussi capables de prendre des avances sur nos propres budgets ; en matière de masques, c'est ce que nous avons fait. L'objectif de notre premier appel à la générosité des entreprises et de notre première commande à l'étranger était de mettre fin à une situation où les professionnels de santé qui montaient au front au domicile de leurs patients n'étaient pas protégés – cette situation, bien qu'inadmissible, nous l'avons vécue à partir du 2 mars, date de la première entrée en réanimation au centre hospitalier de Mulhouse.

Mme Brigitte Klinkert, présidente du conseil départemental du Haut-Rhin. – Comme Jean Rottner vient de le rappeler, l'Alsace paie un lourd tribut à cette maladie, avec un nombre très important de décès dans les hôpitaux, dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad), mais aussi, très certainement, à domicile. J'ai coutume de dire que c'est un véritable tsunami qui s'est abattu sur l'Alsace, et plus particulièrement sur le Haut-Rhin. Dans ce département, la surmortalité totale est de 128 %, avec un taux qui monte à 175 % pour les personnes âgées de 75 à 84 ans. C'est énorme ! Personne n'a été épargné dans son entourage. À la date d'hier, depuis le début de l'épidémie, nous en étions à 677 décès dans les hôpitaux et 637 dans les Ehpad.

Il en est résulté de très graves conséquences. La population alsacienne dans son ensemble est très touchée par ce qui s'est passé ; elle est consciente, plus qu'ailleurs sans doute, de la gravité de cette épidémie.

Au sein du conseil départemental, je crois pouvoir dire que tout s'est arrêté. La vie normale et les grands projets prioritaires ne comptaient plus. Depuis huit semaines, c'est une bataille quotidienne dans le cadre de la crise sanitaire pour assurer une série de missions, que je vais vous détailler, mais qui n'ont rien à voir avec le fonctionnement normal d'un conseil départemental. J'ai été très touchée par l'extraordinaire chaîne de solidarité qui s'est mise en place entre les différentes collectivités territoriales, quel que soit leur échelon, les services de l'État, les entreprises, les associations et les citoyens.

Le conseil départemental a bien évidemment mis en place un plan de continuité de l'activité. Nos équipes sont restées très mobilisées, plus que d'ordinaire, pour assurer nos missions essentielles, soit sur le terrain, soit en télétravail. Il a fallu changer de logiciel, et je crois pouvoir dire que nous avons fait preuve de beaucoup de réactivité et d'agilité, en toutes circonstances. Cependant, nous avons perdu beaucoup de temps dans les premiers jours de la crise, car nous avons affaire à des autorités sanitaires plus gestionnaires qu'opérationnelles, dans l'incapacité d'appréhender une crise sanitaire d'une telle ampleur. Par exemple, lors des premières cellules de crise autour du préfet et du directeur de l'ARS, nous n'avions pas de bilan humain, donc aucune visibilité sur l'importance de la crise dans le département. Les circuits d'information ont mis beaucoup de temps à se mettre en place. Je pense que nous avons perdu là un temps précieux. Fait symptomatique, nous avons mis en place dans le département une remontée d'informations des Ehpad au quotidien, pour savoir quelle était leur situation. Au bout de deux semaines, les autorités sanitaires nous ont demandé d'y mettre fin pour tout faire remonter vers Paris directement, avant de faire redescendre les chiffres trois jours plus tard.

Par ailleurs, lorsque le manque de masques s'est fait sentir, dès le départ, nous ne disposions d'aucune information sur les livraisons à attendre. Or nos services en avaient également besoin pour intervenir dans les familles en difficulté ou dans les Ehpad. On nous répondait que nous n'étions pas prioritaires. Je peux comprendre la priorité accordée aux hôpitaux, mais j'attends toujours l'appel du DG de l'ARS Grand Est, qui s'était engagé à me recontacter pour m'informer sur les prochaines livraisons...

Je récapitule : solidarité, réactivité, mais aussi proximité et efficacité. Quand on entre dans une crise pareille, très rapidement, la situation devient hors de contrôle. On n'est pas préparé à y faire face, ni en tant qu'élu, ni en tant que responsable de collectivité, ni en tant qu'être humain. Il y a un moment de sidération. À ce moment-là, seule la proximité permet de garantir l'indispensable réactivité et l'impérieuse nécessité de l'efficacité de

l'action publique. Cette proximité s'est traduite, par exemple, dans notre capacité à mobiliser tous nos partenaires, y compris nos partenaires frontaliers. Notre maître mot a été : aide-toi et le Ciel t'aidera ! Devant chaque situation, nous nous sommes mobilisés pour trouver des solutions pragmatiques. Nous avons organisé des « opérations éclair », qui nous ont permis de collecter des Équipements de protection individuelle (EPI), puis de les redistribuer aux soignants et aux professionnels prioritaires. Nous avons mis en place un *drive* dans les sous-sols du conseil départemental, et, une fois par semaine, les professionnels viennent récupérer leurs EPI et les matériels auxquels ils ont droit.

Je souhaite aussi rappeler que les transferts de patients en direction des hôpitaux des pays voisins se sont faits de manière très spontanée. Le 20 mars, je me suis rendu compte que des patients de Colmar et de Mulhouse étaient transférés en avion, puis, par la suite, en TGV, à Marseille, à Bordeaux ou en Bretagne, alors que nous avons des hôpitaux à quelques kilomètres de chez nous, à Bâle, en Suisse, ou à Fribourg, en Allemagne. Je me suis dit : pourquoi ne pas essayer de récupérer des lits de réanimation auprès de nos voisins ? La solidarité transfrontalière a alors joué à plein, puisque, en quelques heures, les autorités du Bade-Wurtemberg, suivies par d'autres *Länder*, puis par des cantons suisses, ont répondu à notre appel. Nous avons en quelque sorte posé les bases d'un véritable schéma sanitaire de coopération.

Nous arrivons maintenant au jour d'après et au déconfinement. À mon sens, il va falloir veiller à ne pas voir ressurgir les vieux réflexes centralisateurs. Je me réjouis que le Premier ministre et le Gouvernement aient décidé que le déconfinement se fasse par territoire, en l'occurrence par département. Cela me semble le bon niveau. Vous l'avez compris, on ne peut pas comparer la situation du Haut-Rhin avec celle d'autres départements où le Covid-19 a été très peu présent.

Solidarité, proximité, réactivité, efficacité : tels sont les atouts qui ont été essentiels durant la crise et qui doivent nous guider à l'avenir. J'ose espérer que Paris saura tirer tous les enseignements de cet épisode dramatique. À cet égard, j'ai écrit voilà trois semaines à Jacqueline Gourault et Sébastien Lecornu pour leur demander qu'au sortir de cette crise, et pendant une période de six à douze mois, soit mise en place une clause générale de compétence dérogatoire pour mieux répondre aux enjeux de l'après-crise et aux attentes de nos concitoyens.

M. Stéphane Beudet, maire d'Évry-Courcouronnes, président de l'Association des maires d'Île-de-France. – Je partage la position de Jean Rottner sur l'ARS et le nécessaire pilotage par le préfet de région. Il est plus facile de gérer une telle crise avec un seul interlocuteur au niveau local.

À l'échelle de l'Île-de-France, toutes les collectivités ont aussi marché main dans la main, notamment sur la question des masques.

Je vais parler plus précisément du niveau communal. Les discours récents, notamment celui du Premier ministre, ont d'ailleurs mis en avant le rôle et la responsabilité des maires dans la crise et pour le déconfinement. Le président Larcher rappelle régulièrement que les maires sont les élus « à portée de baffes »...

Je voudrais faire un focus sur un point qui n'a pas été évoqué par les précédents intervenants. Nous sommes certes élus, mais nous sommes aussi chefs de personnel, communal, départemental ou régional. Il a donc également fallu gérer la crise en tant qu'employeurs, organiser le télétravail, trouver le bon dosage avec le présentiel. Il nous a en effet été demandé d'organiser l'accueil des enfants des soignants mobilisés et de prendre toute mesure pour assurer la sécurité des personnels nécessaires pour faire fonctionner les services publics essentiels. Il y a eu des débats dans certaines communes pour déterminer ce qui était strictement nécessaire à la population – je pense bien évidemment à la collecte des ordures ménagères, voire à l'état civil. Or des problèmes budgétaires vont se poser à nous, avec la question du maintien du salaire des agents inactifs et la distribution de primes pour ceux qui ont continué le travail sur le terrain. Aucun dispositif de chômage partiel n'étant prévu pour les collectivités, il faudra être particulièrement vigilant sur la préservation de nos recettes.

À l'instar des élus régionaux et départementaux, les élus municipaux ont été en première ligne pour gérer la crise sur le terrain. Certaines compétences ont pu nous manquer, même si les communes ont une clause générale de compétence. Par exemple, en matière sanitaire et de santé, le maire n'a aucune compétence. Cependant, s'agissant des masques, ce sont bien les collectivités qui ont dû prendre des initiatives pour pallier les carences de l'État, y compris dans certains établissements hospitaliers. À ce sujet, le Premier ministre a déclaré mardi que les masques achetés par les collectivités à la date de son discours seraient remboursés à hauteur de 50%, mais j'ai cru comprendre qu'il y avait eu un changement hier, et que le remboursement serait possible à partir du 13 avril, date du dernier discours du Président de la République. La région Île-de-France, présidée par Valérie Pécresse, et dont je suis vice-président, a d'ores et déjà commandé 15 millions de masques.

Nous gérons aussi la crise sous son aspect social. C'est surtout maintenant que les problèmes vont surgir, puisque, nous le savons, à la crise sanitaire va succéder une crise économique et sociale violente, qui se terminera sans doute par une crise institutionnelle et politique. La question de l'accompagnement social sera bien évidemment cruciale sur la durée. À cet égard, on aurait pu penser que l'on avait progressé sur le suivi des personnes âgées isolées depuis la canicule de 2003 mais, en travaillant avec Jérôme Guedj sur son rapport, nous nous sommes rendu compte qu'il n'en était rien. L'organisation en silos des politiques publiques nous handicape au moment de gérer une crise. Par exemple, à Évry-Courcouronnes, il y a plus

de 6 000 personnes de plus de 65 ans ; un peu moins de 300 étaient recensées dans notre plan Canicule. Il a fallu très vite dépasser ces outils et prendre contact par téléphone avec chacune et chacun d'entre eux pour mettre en place des dispositifs de solidarité. Nous avons réussi à en toucher 800. À l'avenir, il faudra réfléchir avec la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) à la question du partage des fichiers entre les services communaux et départementaux. J'ajoute que l'Association des maires d'Île-de-France (AMIF) a recensé l'ensemble des dispositifs aux niveaux régional, départemental et communal pour créer une base de données à verser au dispositif national mis en place par Jérôme Guedj. Dans une telle période, le partage de bonnes pratiques est évidemment important.

Nous sommes également en première ligne sur l'aspect économique, tant pour les entreprises que pour les familles. Vous avez tous suivi les débats sur les loyers et les charges. À la communauté d'agglomération Grand Paris Sud Seine-Essonnes-Sénart, nous travaillons sur la question des factures d'eau - c'est plus facile, car nous sommes en régie -, de chauffage ou de ramassage des ordures ménagères. Dans les quartiers populaires, nous devons mettre en place un accompagnement social pour tenir compte des problèmes d'emploi, qui vont revenir en force. Dans d'autres familles, c'est l'absence de la cantine à 1 euro qui pose des problèmes pour nourrir les enfants.

Avec les moyens qui sont les nôtres et les difficultés créées par la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), puisque la clause générale de compétence n'est pas valable au niveau de l'agglomération, nous avons aussi essayé d'aider nos entreprises, notamment celles de très petite taille, qui, très souvent, passent à travers le tamis des aides. À cet égard, la réouverture des centres commerciaux de plus de 40 000 mètres carrés, qui doit être décidée par chaque préfet, va alimenter le débat ces prochains jours. En effet, il y a des centres commerciaux régionaux qui causent de la transhumance et d'autres, situés en centre-ville, qui ont un impact économique et social particulièrement important pour les habitants.

À notre échelon de proximité, nous menons également deux actions majeures.

Tout d'abord, nous avons une action de communication en direction des habitants. Le maire reste quasiment le seul élu en qui les Français ont encore confiance. En cette période particulièrement anxiogène, on sent bien que nos concitoyens, qui peinent à accorder du crédit au Gouvernement, préfèrent écouter les messages de la collectivité. Nous prenons donc sur nous de rassurer, d'informer et d'agir, même s'il est compliqué de faire de la pédagogie après un discours du Premier ministre qui soulève plus de questions qu'il n'apporte de réponses.

Ensuite, nous nous efforçons de coordonner et d'accompagner l'ensemble des initiatives. Cela peut être des initiatives régionales, comme

l'achat de masques : à qui les distribue-t-on ? Comment ? Il y a également les actions sociales entreprises par les départements. Il y a enfin une coordination de l'élan solidaire que l'on voit surgir dans nos villes et nos quartiers. Je pense, par exemple, à la fabrication artisanale de masques par des couturières bénévoles.

Tout cela doit être fait dans un contexte particulièrement mouvant et flou pour nous, d'autant plus depuis mardi. En effet, si nous avons quelques réponses sur la réouverture des écoles à partir du 11 ou du 12 mai, toutes les interrogations ne sont pas levées. Nous ne savons rien encore sur le nombre d'enfants qui viendront effectivement à l'école, ni sur le nombre d'enseignants disponibles. Le maire doit-il prendre sur lui d'autoriser ou d'interdire l'accès à l'école ? Sur quels critères ? Quelle sera la responsabilité civile et pénale des maires si la maladie se diffuse au sein de l'école ? Ce n'est pas un petit sujet. Certains maires refusent d'ailleurs de rouvrir les écoles avant au moins le 25 mai, ce qui va créer encore de l'inégalité.

Je ne porte pas de jugement ; j'ouvre des débats. Je sais que les maires réclament des compétences élargies, encore faut-il que les moyens financiers suivent. De surcroît, les délais que l'on nous impose actuellement sont extrêmement serrés. Nous ne connaissons que mardi prochain le nombre d'enseignants disponibles, et nous ne saurons que jeudi si nous nous trouvons en zone rouge ou verte. Suivra un week-end de trois jours avant la réouverture des écoles. Convenez que l'exercice est complexe. J'y insiste, nous attendons les consolidations juridiques qui nous protégeront dans ce cas de figure.

Je ne peux conclure sans évoquer le lourd tribut payé par les maires et les élus municipaux. Par ailleurs, je pense que les circonstances du premier tour des élections municipales entraîneront certainement un problème de confiance. Nous sommes toujours dans l'attente des solutions que le Gouvernement proposera pour mener ce processus électoral à son terme.

Pour terminer sur une note positive, je dirai, comme Jean Rottner et Brigitte Klinkert, que nous devons profiter de cette crise pour recoudre le fil entre les collectivités et l'État après de trop nombreuses années de relations difficiles.

M. Jean-Marie Bockel, président. - C'était très intéressant de recueillir des témoignages d'élus de chaque niveau de collectivité et venant de régions particulièrement touchées. Il y aura beaucoup d'enseignements à en tirer.

M. Mathieu Darnaud. - Je veux particulièrement rebondir sur un propos de Jean Rottner, qui a été, comme les deux autres intervenants, un acteur majeur de cette crise, durant laquelle il a fallu composer avec de nombreuses incertitudes.

Il y a la situation que nous venons de vivre, qui nous amène à faire un certain nombre de constats, et il y a la période qui s'ouvre devant nous,

avec le problème épineux du déconfinement, qui placera les élus municipaux, départementaux et régionaux en première ligne. J'insiste sur l'importance de l'articulation entre l'État et les collectivités territoriales avec, comme le disait Jean Rottner, la désignation d'un chef de file identifié, que ce soit au niveau régional ou départemental. Pour avoir participé, comme tous mes collègues, à ces fameuses réunions hebdomadaires avec l'État, j'ai pu mesurer le temps perdu dans la remontée d'information de l'État territorial vers l'État central. On gagnera à réaffirmer la position et le rôle, soit du préfet de région, soit du préfet de département pour coordonner l'ensemble des services de l'État. Trop souvent, les élus locaux n'ont pas de réponses à leurs questions, ce qui entretient un climat anxieux.

Mme Françoise Gatel. - Je veux témoigner mon amitié, depuis la Bretagne, aux représentants de ces deux régions parmi les plus touchées par ce drame. Je les remercie de leur engagement sans faille. J'interviens aussi en tant que membre du comité de suivi de l'état d'urgence sanitaire pour le compte de la commission des Lois.

Chacun d'entre vous a parlé de cette crise protéiforme - sanitaire, économique, sociale -, qui nécessite de la réactivité et de l'anticipation. J'ai noté la difficulté pour l'État territorial à être un partenaire fiable. Ne pensez-vous pas qu'il faudrait, au moins en période de crise, que l'État s'organise au niveau départemental sous la forme d'une *task force* rassemblant, sous un commandement unique, les ARS, les directions départementales des finances publiques, les rectorats afin que tous les élus, tous les acteurs de la crise puissent avoir une unité de relation simplifiée ?

M. Jean-Marie Bockel, président. - J'en profite pour dire qu'à la suite des auditions des présidents des trois grandes associations d'élus, François Baroin pour les maires, Dominique Bussereau pour les départements et Renaud Muselier pour les régions, nous sommes en train de finaliser, en lien avec le président du Sénat, un projet de protocole entre le Sénat des territoires et les grandes associations d'élus sur les principales mesures nécessaires en matière de déconfinement. Ce projet tient compte des déclarations du Premier ministre et de la réunion, très constructive, m'a-t-on dit, qui s'est tenue hier avec le Gouvernement. Je pense que nous pourrions finaliser cela dans la journée.

M. Charles Guené. - On est frappé par le paradoxe qui agite un peu les élus locaux. Une partie d'entre eux oppose une ferme résistance à la répartition des compétences et demeure attachée à la clause générale de compétence pour agir tous azimuts face à la pandémie. D'autres voudraient que l'État reste un chef de file très directif et goûtent assez peu les propositions faites par le Premier ministre mardi de détailler au niveau local la stratégie de déconfinement, ce qui engagera leur responsabilité. Nos concitoyens s'émeuvent d'une certaine cacophonie, surtout qu'ils observent de l'autre côté du Rhin ce que l'on pourrait appeler une « efficacité consensuelle ». Ne pensez-vous pas, comme j'ai cru le déceler dans vos

propos, qu'il soit utile de refonder notre pacte républicain à l'aune de cette crise ? Avez-vous des propositions précises à faire en matière de décentralisation et de déconcentration, alors que se profile le projet de loi Décentralisation, différenciation et déconcentration (3D) ?

M. Hervé Gillé. - Dans la perspective du projet de loi 3D, vos retours d'expérience pourraient déboucher sur des propositions. Pourriez-vous faire remonter vos préconisations afin d'améliorer l'agilité de la gouvernance territoriale, notamment dans la perspective d'une deuxième vague de contamination ?

M. Raymond Vall. - Je salue nos collègues de ces régions particulièrement touchées, et les assure de toute notre solidarité. Ils sont bien placés pour nous dire comment améliorer les dispositifs de crise. Dans vos régions, avez-vous pris des mesures de soutien économique, hors conventionnement État-région-EPCI de la loi NOTRe et hors fonds national de solidarité ? Nos collectivités territoriales sont en effet très sollicitées par le tissu économique local. Les petits commerces, les petites entreprises sont en difficulté, et les communautés de communes, notamment les agglomérations, sont désireuses d'intervenir. Ces collectivités peuvent-elles intervenir directement ?

Mme Josiane Costes. - Je m'associe aux propos de mon collègue Raymond Vall. La différenciation du déconfinement ne pourrait-elle pas être encore plus accentuée ? Dans certains départements très peu touchés, comme le Cantal, ne pourrait-on pas aller plus loin dans la levée du déconfinement ?

M. Philippe Dallier. - Dans la première phase de la crise, la question du partage de la responsabilité pénale ne s'est pas posée et elle n'a certainement pas été un frein à l'action. Dans la deuxième phase qui s'ouvre maintenant à l'approche du déconfinement, les choses sont en train de changer. Dans mon département de Seine-Saint-Denis, certains maires ont annoncé qu'ils ne rouvriraient pas les écoles maternelles, considérant que les conditions sanitaires n'étaient pas toutes réunies et refusant de porter cette responsabilité pénale. Que souhaiteriez-vous que le Parlement fasse, ou ne fasse pas, sur ce sujet ? Certains pensent que cela serait mal perçu - les élus locaux se défausseraient de leur responsabilité -, d'autres estiment que les choses doivent être clarifiées. L'État nous affirme que les responsabilités sont partagées, mais cela n'est pas forcément très clair, ni s'agissant des écoles, ni s'agissant des marchés forains.

M. Jean-Marie Bockel, président. - C'est la question que j'ai posée hier lors des questions d'actualité au Gouvernement. J'avais étendu la question à l'ensemble des employeurs. Ce ne sont pas les élus qui cherchent à se protéger : tous les employeurs vont être concernés ! La réponse de la garde des sceaux était très travaillée et intéressante ; elle a évoqué non une obligation de résultat, mais une obligation de moyens renforcée. Elle n'a cependant pas apporté de solution, car cette prise de position ministérielle

ne vaut pas jurisprudence. La question de notre collègue Philippe Dallier reste donc d'actualité.

Mme Sonia de la Provôté. – Je vous remercie de vos contributions, nous avons d'ailleurs pu les suivre tout au long de l'évolution de l'épidémie dans vos territoires respectifs.

En mars 2020, une circulaire a été adressée à tous les établissements hospitaliers pour les informer que, désormais, seul l'État achetait certains produits, comme le curare, en raison d'un risque de pénurie dans les services de réanimation. Cette circulaire a court-circuité les pharmacies hospitalières : le niveau central souhaite désormais tout gérer ! Il me semble que les leçons n'ont pas été tirées et que l'on met des semelles de plomb aux services de réanimation. Quel est votre sentiment à cet égard ?

Le système rouge-vert est assez pervers, car anxiogène pour les territoires rouges. À l'inverse, au vu de ce qui se passe à l'approche du déconfinement, nous risquons d'assister à un important relâchement du comportement des citoyens dans les territoires verts. Que pensez-vous de ce classement ?

Les annonces du ministre de l'Éducation nationale sur l'école ont précédé celles du Premier ministre... Les communes auraient eu besoin d'au moins un mois pour s'organiser, en lien avec les départements et les régions, notamment sur la question des transports publics. Qu'en pensez-vous ?

La question de la responsabilité pénale des élus locaux monte en puissance.

Des inquiétudes sont apparues très récemment quant à l'impact du Covid-19 sur l'état sanitaire des jeunes enfants. Or le conseil scientifique avait émis un avis négatif à la reprise de l'école dans ces conditions. Que pensez-vous du hiatus entre décisions sanitaires, politiques et économiques ? Le confinement a été une décision sanitaire, le déconfinement est une décision économique.

M. Philippe Pemezec. – Il va être urgent de reconsidérer les relations entre l'État et les communes. La crise a montré où se situait l'efficacité. L'État veut tout faire, mais ne fait pas tout bien. Il prend des mesures d'ordre général, comme la fermeture sans discernement des marchés de plein air. Il a aussi montré son incapacité à fournir des masques. Il a interdit à la médecine libérale d'administrer certains traitements qui font certainement défaut – je vous renvoie aux interviews du Professeur Raoult de ce matin. L'État nous impose une densité outrancière, notamment en Ile-de-France. Il est urgent de revenir à une densité plus raisonnée.

J'aimerais pouvoir développer les tests pour les habitants de ma commune. Nous pouvons fabriquer des masques de manière artisanale, mais pas des tests ! Il semblerait que les laboratoires n'aient même pas les

produits nécessaires pour les réaliser. L'État est-il capable de nous aider *a minima* sur cette question ?

Mme Catherine Troendlé. – Je tiens à remercier tout particulièrement Brigitte Klinkert et Jean Rottner pour leur implication au quotidien dans cette crise. Celle-ci n'a pas été anticipée, notamment par la sécurité civile. Nous aurions eu besoin d'une chaîne de remontées efficace avec le préfet qui pilote l'ARS, la sécurité civile, les chambres de métiers, les chambres de commerce et d'industrie, les laboratoires de biologie, etc. La sécurité civile dispose pourtant de protocoles de gestion de crise en cas d'accident nucléaire, radiologique, biologique ou chimique (NRBC). La direction générale de la sécurité civile, sous l'égide du ministère de l'Intérieur, gère ces plans, déclinés aux niveaux régional, départemental et local. Cela permet de déployer des plans d'action avec les élus locaux. S'il existait une véritable coordination entre le ministère de la santé et celui de l'intérieur, nous n'en serions pas là. Pensez-vous que nous arriverons à une gestion de crise similaire à celle organisée par la sécurité civile ?

M. François Bonhomme. – Dans son discours sur le déconfinement, le Premier ministre a évoqué les masques. On assiste à un changement de doctrine. Les collectivités territoriales avaient déjà pris des initiatives pour distribuer des masques à leur population, notamment des masques grand public. Mais la question du financement se pose. Le Premier ministre a annoncé une prise en charge à 50 % par l'État, mais avec deux restrictions : cette prise en charge ne concernerait que les commandes réalisées à compter du jour du discours - *quid* de ceux qui avaient déjà passé leurs commandes ? - et elle se ferait sur la base d'un prix de référence que l'on ne connaît pas encore. Or les masques que nous avons achetés coûtent entre 5 et 6 euros l'unité et non pas 2 ou 3 euros. Les communes sont confrontées à ces questions très pratiques.

M. Bernard Delcros. – Je remercie nos intervenants. Nous sommes d'accord sur la nécessité d'un chef de filat, mais il faut bien réfléchir à l'échelle adéquate. Je considère qu'il faudrait renforcer le rôle des préfets de département, car on mesure bien dans cette crise l'importance de la proximité. Les préfets de département sont les mieux placés pour faciliter la coordination, l'agilité et l'adaptation au terrain. Qu'en pensez-vous ?

M. Marc Daunis. – Je salue nos invités et les remercie pour leurs interventions. Je partage la question de notre collègue Bernard Delcros. Des pouvoirs XXL ont été donnés aux exécutifs locaux, c'est une bonne chose. Le processus électoral municipal a été interrompu, en maintenant de lourdes tensions issues de la campagne - certains exécutifs sont aujourd'hui minoritaires dans leurs conseils. Or il est peu probable que le deuxième tour des élections municipales ait lieu au mois de juin. En cas de report, ne conviendrait-il pas de procéder rapidement à l'élection des exécutifs afin de refonder leur légitimité et leur efficacité et de redonner confiance et sérénité

à la commune ? Cela permettrait par ailleurs de débloquent certaines situations intercommunales.

M. Stéphane Beudet. – Nous sommes dans un délicat entre-deux : les agglomérations ne sont pas installées, les conseils municipaux non plus. Par exemple, à Chilly-Mazarin, c'est le maire sortant, battu, qui gère la crise. Il m'est difficile de vous répondre tant que l'on ne connaîtra pas la date retenue par le Gouvernement pour organiser la suite de ces élections municipales : juin ? Septembre ? Mars 2021 ? Il va falloir trouver rapidement un mode de fonctionnement, y compris pour les conseils municipaux élus dès le premier tour. Le Premier ministre a annoncé que leurs exécutifs devraient être rapidement installés dès le début du déconfinement, mais les réunions restent limitées à dix personnes... Ces conseils pourront-ils être installés dès le 13 mai ou faudra-t-il attendre le 2 juin ? Nous attendons de connaître la volonté gouvernementale sur les élections municipales. C'est bien évidemment un acte politique dans un calendrier politique très contraint, avec la perspective des élections départementales, régionales, présidentielle et législatives.

S'agissant du renforcement des pouvoirs des préfets de département, je considère que tous les départements et toutes les régions ne se ressemblent pas. En Ile-de-France, seul le préfet de région est à même de dialoguer avec la région sur la question de la reprise des transports publics.

L'AMIF s'est battue pour plus de souplesse sur les marchés forains dans les quartiers. Le Premier ministre avait annoncé leur maintien prioritairement dans les territoires ruraux, mais leur disparition dans les quartiers populaires constituait une véritable catastrophe sociale. Nous avons obtenu l'autorisation de les rouvrir, mais des différences d'appréciation sont apparues entre les préfets de département, et la situation n'est pas la même entre les Hauts-de-Seine, les Yvelines et l'Essonne. Le préfet encourt également la mise en cause de sa responsabilité civile personnelle : lui aussi peut être amené à se protéger.

Je partage la remarque de Philippe Pomezec sur la densité en Ile-de-France, où l'on nous contraint à construire 70 000 logements par an. Dans ce type de crise, l'Ile-de-France est dans un paradoxe délicat à résoudre : région la plus dense de France, le déconfinement y est compliqué, avec un risque de retour de l'épidémie ; mais c'est aussi la locomotive économique du pays avec 30 % du PIB national. Le calcul est donc non seulement sanitaire, mais aussi politique et économique.

Je suis plutôt favorable à la sectorisation rouge-vert, car c'est un moyen de prendre en compte les différentes réalités de terrain. L'information sur le code rouge ou vert nous sera toutefois donnée très tardivement, quelques jours à peine avant la réouverture des écoles.

Dans un pays qui fonctionne traditionnellement en entonnoir, nous devons désormais réfléchir en triangulation, en prenant en compte la

situation des transports publics, la question de la reprise du travail et celle de la reprise de l'école.

Faut-il aller plus loin dans le déconfinement de certains territoires ? Je n'en suis pas certain. Il y a une anxiété très forte dans le pays. Nous sortirons de cette crise multiple - sanitaire, économique, sociale - par un regain de confiance ; or celle-ci n'est pas encore au rendez-vous.

Les mairies et agglomérations d'Ile-de-France travaillent actuellement sur un projet d'aide aux entreprises, notamment celles de petite taille. C'est un dispositif non pas cumulatif, mais complémentaire de celui de l'État.

Il existe un paradoxe : les maires veulent plus de pouvoir - les maires de France font déjà partie de ceux qui ont le plus de pouvoirs dans le monde -, mais n'en veulent pas lorsqu'on leur en donne. Il y a en effet une rupture de confiance avec le pouvoir central et une attrition des moyens. Il faut résoudre ce paradoxe. La crise actuelle doit nous permettre de rouvrir ce chapitre. Les questions du statut de l'élu et de sa responsabilité sont des sujets que l'on ne pourra pas mettre sous le tapis.

M. Jean Rottner. - Je vous remercie pour la densité de vos questions. Catherine Troendlé a bien cerné le sujet en évoquant le NRBC : avec cette épidémie mondiale, nous sommes dans une guerre bactériologique. Mais nous avons du flou en face de nous, par exemple, sur le lien entre le syndrome de Kawasaki chez les enfants et le Covid-19. Nous devons admettre ce flou et vivre avec tout en poursuivant notre réflexion sur l'organisation. Nous avons aussi dû faire face à de nombreuses indéisions, parfois scientifiques, avec rapport contre rapport, polémique contre polémique.

Avec le déconfinement, nous sommes face à un oxymore : lentement, le plus vite possible. Nous devons tâcher de rectifier et d'anticiper. Dans une crise, pour gagner, il faut toujours avoir un coup d'avance et faire un pas de côté pour prendre des décisions qui gagneront l'épidémie de vitesse.

L'organisation zonale de la sécurité civile existe, avec un préfet de zone chargé de la sécurité qui peut mobiliser l'armée, les forces de sécurité civile, la police, les hôpitaux, etc. Or on n'y a pas toujours fait référence. Il y a une forme d'autorité à reconsidérer en cas de crise majeure. Par rapport au préfet de département, le préfet de région a une vision plus large et les moyens d'apporter du renfort sur une partie du territoire régional. Je crois au rôle essentiel du préfet de zone. Nous avons une organisation militaire, une organisation sanitaire et une organisation civile : ça commence à faire beaucoup ! Nous pourrions au moins simplifier les organisations sanitaire et civile. Si nous donnions un rôle de coordination et des pouvoirs supplémentaires au préfet de zone, cela amènerait plus de cohérence.

En quelques jours, la région, les dix départements et les 169 intercommunalités ont réussi à mettre en place un fonds baptisé

« résistance ». Chacun y a mis 2 euros par habitant, y compris la Banque des Territoires, qui s'est décidée en seulement quatre jours. Ce sont ainsi 45 millions d'euros qui sont attribués dans des comités d'engagement locaux à de très petites entreprises, des indépendants, des commerçants, des artisans, des structures culturelles ou sportives – structures qui passaient au travers des mailles du filet des grands dispositifs nationaux. Il s'agit d'avances remboursables et non pas de subventions, ce qui nous permet d'être dans de l'investissement et non dans du fonctionnement.

Nous devons vivre avec l'épidémie, y compris dans le Cantal. Dans certains secteurs, nous devons être plus stricts qu'aujourd'hui. Des stratégies locales peuvent être développées, comme l'a évoqué Philippe Pemezec. Je ne souhaite pas revivre avec les tests la situation que nous avons vécue pour les masques. Nous manquons d'écouvillons. Il y a une inégalité entre citoyens sur la capacité à être détecté. C'est pourquoi la région Grand Est a décidé, en concertation avec l'État, de créer une société d'économie mixte chargée d'acquérir des tests virologiques et sérologiques pour les mettre à la disposition des acteurs, laboratoires publics et privés, et éviter ainsi de dépendre d'une flambée des prix ou d'une pénurie. Nous avons anticipé la décision gouvernementale afin d'équiper l'ensemble du territoire régional. Il faudra d'ailleurs renforcer les tests dans les zones rouges par rapport aux zones vertes. En outre, les tests devront être plus systématiques que ce qui est préconisé par l'État. Nous avons vu la transformation de la doctrine de l'État, qui s'est adaptée à la disponibilité des masques...

En termes d'aménagement du territoire, la santé reste une compétence nationale, mais malheureusement trop d'acteurs s'en occupent par défaut : la région, le département, les intercommunalités, les communes. Nous sommes tous présents sur les sujets de santé. Je pense par exemple à la dépendance et aux Ehpad – sujet de santé majeur dont s'occupe le département – ou à la formation des personnels paramédicaux. Chaque année, la région Grand Est consacre 120 millions d'euros à la politique de santé. Malgré cela, il est difficile d'avoir une organisation cohérente : il y a des décisions administratives, des décisions budgétaires, mais pas de véritable construction d'une stratégie de santé à l'échelle de notre territoire. Nous devons changer de modèle et construire des politiques sanitaires de proximité. Il y a une révolution à faire au niveau des ARS.

Quatre sujets sont aujourd'hui majeurs pour nos concitoyens et déterminants pour l'attractivité d'un territoire : le très haut débit, les mobilités, les formations et la santé. La santé ne peut pas être gérée depuis Paris ou avec une vision purement comptable. Je ne revendique pas forcément la compétence santé pour la région, cette politique pourrait parfaitement être gérée par les départements, qui s'occupent déjà de l'enfance en danger et de la dépendance. Dans la refonte de notre pacte républicain, nous devons avancer sur cette question des compétences.

Mme Brigitte Klinkert – Lorsque le tsunami du Covid-19 a déferlé sur le Haut-Rhin, nous n'étions pas préparés, mais nous avons dû faire front. Nous avons la chance d'avoir un préfet avec lequel les relations de travail sont excellentes. Mais tout ne peut dépendre des seuls facteurs humains. Dans cette crise, nous avons vu les failles et les limites de l'organisation de l'État et de l'organisation sanitaire de notre pays. Il me semble indispensable que le préfet de département soit le pilote de l'ensemble des services déconcentrés de l'État sur le territoire, avec *a minima* une *task force* à sa disposition, à laquelle les élus locaux seraient associés. Le nouveau périmètre issu de la création des grandes régions ne devait pas entraîner d'alignement systématique des services de l'État ; or nous avons assisté à une harmonisation concernant le rectorat et l'administration sanitaire. Lorsque des patients de réanimation ont été transférés de Mulhouse ou de Colmar vers d'autres régions françaises ou d'autres pays, les décisions ont été prises à l'échelle zonale - et donc à Nancy. Cela a posé de terribles problèmes. Je plaide pour une organisation au niveau local, car le système actuel est inopérant.

Nous nous attendons à ce que le Haut-Rhin soit un département rouge. C'est une bonne chose que nous sortions du confinement département par département. J'appelle à la plus grande prudence. Alors qu'elle se déconfiner depuis quelques jours, l'Allemagne assiste déjà à une reprise de l'épidémie de Covid-19. Notre département a connu plus de 128 % de surmortalité : l'État doit adapter ses moyens en fonction des territoires. En matière de dépistage, d'équipements de protection et de mesures de soutien à la reprise économique, il faut une stratégie partagée entre le niveau national et les territoires, avec des indicateurs communs.

S'agissant des écoles, je préconise la prudence et la différenciation. Durant ces deux mois, j'ai pris des décisions sur lesquelles ma direction juridique m'avait mise en garde ; par exemple, sur les tests sérologiques que j'ai fait réaliser dans les Ehpad pour que nos directeurs et médecins coordonnateurs disposent d'une cartographie du passage du virus au sein de leur établissement.

Le couple *Länder-Bund* fonctionne bien en Allemagne, dans la proximité et le partage de compétences. J'ai écrit à Mme Jacqueline Gourault afin de lui demander de pouvoir sortir du carcan de la loi NOTRe et de bénéficier d'une clause de compétence générale pendant un certain temps, compte tenu de la situation exceptionnelle, et pour répondre aux attentes du monde économique.

Sur les masques textile, nous avons assisté à un revirement : ils sont désormais préconisés, voire obligatoires dans les transports en commun. De nombreux Haut-Rhinois portent déjà de tels masques. Le 16 avril dernier, le département a fait une commande groupée avec les EPCI de 770 000 masques, au prix unitaire de 2,16 euros, auprès de Pôle textile Alsace. Ils seront livrés peu après le 11 mai. Mais les normes évoluent sans

cesse : il y a trois jours, Pôle textile Alsace a dû changer de cylindre, ce qui a occasionné quarante-huit heures de retard pour la livraison ! Nos concitoyens nous demandent de leur fournir des masques ; en Allemagne, le maire d'une commune voisine a conseillé à ses concitoyens de fabriquer eux-mêmes leurs masques avec les tutoriels disponibles sur internet.

Pragmatisme, efficacité, proximité, « aide-toi et le ciel t'aidera » sont les conclusions que j'ai tirées de cette crise sanitaire.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Je remercie nos invités. Nous sommes en phase avec les enjeux de la période. Sachez que nous publierons dans la journée le protocole que j'ai mentionné au début de notre téléconférence.

IV. AUDITION DE MME JACQUELINE GOURAULT, MINISTRE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES (13 MAI 2020)

M. Jean-Marie Bockel, président. – Madame la ministre, chère Jacqueline Gourault, nous sommes très heureux de vous accueillir après quelques modifications de date dont vous n’êtes pas responsable – je puis en témoigner. En tant que ministre chargée des relations avec les collectivités territoriales, vous étiez naturellement conviée, le 23 avril, date initialement prévue pour cette audition – je vous remercie d’ailleurs d’avoir répondu aux questions écrites de nos collègues –, à la réunion organisée par la présidence de la République avec un panel de maires. Le report de cette audition n’est, au fond, pas une mauvaise chose : il nous donne, puisque nous sommes désormais au début du déconfinement, un certain recul pour envisager l’avenir.

Vous aurez à cœur d’évoquer la mise en œuvre des mesures relatives aux collectivités prises par le Gouvernement pour faire face à l’épidémie, et peut-être tirerez-vous les premières leçons qui peuvent l’être sur la place des collectivités dans la gestion de la crise. Sur la proposition de protocole qu’a rendue publique le Sénat le 30 avril dernier à l’issue d’un travail effectué avec les grandes associations d’élus, nous n’avons pas à proprement parler reçu de réponse de la part du Gouvernement ; mais nous sentons qu’il a fait son miel de ce travail.

Peut-être nous direz-vous aussi votre sentiment sur l’éclairage que jette cette crise sur votre projet de loi dit « 3D » – décentralisation, différenciation et déconcentration. Un groupe de travail sur ce sujet réunit, au Sénat, l’ensemble des groupes politiques ; il est piloté par deux corapporteurs, Philippe Bas et moi-même, auxquels sont associés Mathieu Darnaud et Françoise Gatel. Cette démarche sénatoriale et celle du Gouvernement ont vocation à converger, et nous travaillons dans un état d’esprit constructif. Cette crise nous interpelle tous ; elle nous oblige à approfondir notre réflexion sur la poursuite de la déconcentration, en matière sanitaire par exemple.

Je voudrais également évoquer, bien qu’elle ne soit pas notre cœur de métier ni le vôtre, la problématique des finances locales. Le coût de la crise sanitaire est énorme pour les collectivités, qui faisaient déjà face à des difficultés financières : pertes de recettes, dépenses supplémentaires – cela vaut d’ailleurs aussi pour l’État.

Il est beaucoup question, surtout depuis hier, de l’installation des fameux 30 000 conseils municipaux élus dès le premier tour et, pour toutes les autres communes, du deuxième tour. Il y a quelques semaines, vous aviez publiquement donné votre sentiment en disant que vous imaginiez plutôt un report des élections en septembre ou octobre, avec un premier tour à refaire. Or on entend de plus en plus parler d’un deuxième tour avant les vacances.

Pour ma part, je ne saurais trancher : des deux côtés, il y a vraiment, comme toujours, du pour et du contre, en matière épidémiologique comme en matière politique, rappelant quand même qu'au mois de juin l'état d'urgence sanitaire sera toujours en vigueur.

Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales. – Votre introduction, monsieur le président, m'a semblé assez complète : installation des conseils municipaux, finances locales – ce sujet, même si je le partage avec Gérald Darmanin, relève bien de mon ministère –, conséquences de la crise sur la réflexion autour du projet de loi 3D. Je commencerai par évoquer le rôle des collectivités pendant la crise.

Les collectivités locales ont joué un rôle absolument majeur, en particulier les municipalités. Pendant cette période, la proximité a été un facteur décisif là où il s'est agi de soutenir et de conseiller la population et de faire preuve de pédagogie eu égard aux exigences de sécurité sanitaire. D'une manière générale, la période de confinement s'est très bien passée, y compris dans les grandes villes et dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Le déconfinement est évidemment aussi un sujet pour les collectivités locales. On a pu très rapidement constater que, sur la question des masques comme sur celle des tests, elles jouent, là encore, un rôle majeur, en complémentarité avec l'État.

La période ouverte depuis lundi soulève évidemment son lot d'interrogations. J'ai échangé ce lundi, par visioconférence, avec les représentants de l'ANEL. Ils étaient extrêmement satisfaits de pouvoir rouvrir leurs plages en accord avec le préfet, mais mesuraient en même temps toute la complexité des mesures à prendre pour rendre possible la fréquentation des plages dans le respect de la distanciation physique.

Chacun à sa place, l'État et les collectivités territoriales jouent aussi un rôle important et complémentaire – j'ai l'habitude d'insister sur ce point. Certains responsables ont pris des positions qui m'ont semblé choquantes, entonnant l'air de l'incapacité de l'État à faire quoi que ce soit et tressant des lauriers aux seules collectivités ou, à l'inverse, prétendant que seul l'État serait capable, dans ce genre de situation, de trouver des solutions.

L'État a montré, en période de crise, qu'il était capable d'être plus réactif qu'il ne l'est en temps normal ; il faut sans doute en tirer des conclusions pour l'avenir, afin que l'État reste aussi agile qu'il l'a été sur certains sujets et ne retombe pas dans ses habitudes de lenteur dans la prise de décision.

Reste que – c'est le grand enseignement de cette crise – c'est la complémentarité de l'État et des collectivités territoriales qui apporte des réponses à nos concitoyens, ce qui n'est pas sans nourrir notre réflexion sur le projet de loi 3D. Je pense en particulier au volet relatif à la réorganisation

de l'État territorial, ce que j'avais appelé la « déconcentration » ; mais je suis désormais persuadée également qu'un certain nombre de choses, en matière de santé, doivent être faites dans le cadre de la décentralisation.

M. Mathieu Darnaud. – Je remercie le président Bockel d'organiser toutes ces auditions ; nous sommes extrêmement sollicités, et ces auditions nous fournissent des réponses précieuses.

Premier point : on entend beaucoup de choses sur le second tour des municipales. Vous nous renverrez sans doute au 23 mai et au rapport du comité scientifique, mais nous avons le sentiment qu'il peut se passer des choses en coulisses – il est déroutant pour les élus de ne pas savoir.

Deuxième point : s'agissant de la coordination entre les collectivités et l'État ou l'État territorial, ma conviction est que nous avons besoin des deux. Pour autant, cette crise agit comme un révélateur et rend visible la nécessité d'opérer un choix clair du côté de l'État territorial : qui, du préfet de département ou du préfet de région, doit coordonner et jouer le rôle de chef de file, en période de crise notamment ? Entre le préfet de département et les collectivités, les choses se sont relativement bien passées, dans l'agilité et la réactivité. Ma préférence va donc au préfet de département. Sur certains sujets, la région peut être l'échelon pertinent, mais je considère, d'une manière générale, qu'il existe au niveau des départements des singularités qui justifient de traiter les sujets de manière particulière.

Troisième point : la question du tourisme et des communes touristiques. Vous avez abordé ce sujet devant la commission des Lois la semaine dernière, indiquant que les jours suivants apporteront leur lot de réponses. Je suis élu d'un département, l'Ardèche, dans lequel de nombreuses collectivités sont en proie à des difficultés de fonctionnement, parce qu'elles tirent une part importante de leurs ressources de cette quasi-monoactivité touristique. Une circulaire permet déjà aux préfets d'aider les collectivités *via* un système d'avances de dotations. Imaginez-vous qu'une aide spécifique puisse être consentie aux communes touristiques, qui ont particulièrement besoin de la solidarité nationale ?

M. Jean-Marie Bockel, président. – Cette dernière question tombe à point nommé, puisque Mme la ministre participera demain, à Matignon, à une réunion interministérielle sur la question du tourisme.

M. Marc Daunis. – Le report du deuxième tour des élections municipales à octobre 2020, voire mars 2021 m'apparaît inévitable et souhaitable, pour de multiples raisons. Dans les communes en attente d'un deuxième tour, les ordonnances ont donné un pouvoir XXL aux exécutifs locaux – c'était nécessaire. Il existe néanmoins, dans un nombre significatif de ces communes, des tensions très fortes, délétères, au sein des exécutifs. J'ai en tête deux cas au moins, dans les Alpes-Maritimes, de maires minoritaires, depuis quelques mois, dans leur propre conseil municipal. En cas de report de ces élections, ne conviendrait-il pas de renforcer leur

légitimité démocratique ? La crise sanitaire exige des exécutifs locaux très opérationnels et générateurs de confiance pour leur population, d'autant que les échéances économiques et sociales des mois à venir vont être décisives.

Je plaide pour que soit organisée, lors du premier conseil municipal qui pourra se tenir en présentiel, une réélection du maire et des exécutifs, afin d'assainir la situation. J'aurais souhaité par ailleurs que soit retenue une même date, au mois de juin, pour l'élection ou la réélection, dans toutes les communes de France, de tous les maires et adjoints, cette date étant érigée en jour de la démocratie. Ce beau symbole aurait facilité l'installation et, dans la foulée, la stabilisation des intercommunalités.

Mme Sonia de la Provôté. – Les disparités entre les territoires ont été extrêmement visibles dans cette période particulière que nous avons traversée. Les solidarités se sont organisées différemment d'un territoire à l'autre, mais, partout, on a innové pour trouver des solutions aux problèmes. Je note que l'échelon départemental a souvent été le plus efficace pour échanger sur les bonnes pratiques. Ce bouillonnement d'échanges sur la pratique locale est un outil qui nous manquait.

Un travail très important a été effectué autour du préfet de département pour faire avancer les dossiers, de la question des masques aux sujets économiques. Le dialogue s'est accru avec les maires, mais aussi avec les conseillers départementaux et les conseillers régionaux. Le préfet de département est devenu le « couteau suisse » de l'action de l'État ; il a joué, dans cette parenthèse, le rôle de guichet unique, d'interlocuteur privilégié, là où les services de l'État fonctionnaient plutôt, jusqu'alors, en silos rigides. Les interlocuteurs étaient trop variés et le rôle de chacun trop rigoureusement hiérarchisé, s'agissant notamment de l'interprétation de la répartition des compétences *post* loi NOTRe. Il y a là un enseignement précieux dans la perspective de la loi 3D.

Ce rôle de guichet unique n'est évidemment pas sans rappeler l'objectif qui a présidé à la création de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), dont les compétences sont pour l'instant assez limitées, mais qui répond bien à cette double exigence de co-construction et d'horizontalité. Liée à l'État et déclinée au niveau départemental, cette structure a vocation à servir de pôle de référence auprès des élus. La loi 3D va redessiner en profondeur l'organisation de l'État déconcentré ; nous ne devons pas omettre d'y inclure une réflexion autour de cet outil qu'est l'ANCT.

Nous venons, avec mon collègue Michel Dagbert, de rendre un rapport sur le patrimoine : il existe, en la matière, trop d'interlocuteurs ; il faut de l'harmonisation, de la simplification, de la structuration. Nous attendons de l'État qu'il soit conseil, stratège, expert, qu'il nous accompagne et nous aide à travailler ensemble, qu'il ne fasse pas que contrôler, mais devienne un vecteur de coopération entre les différents échelons. Si l'on fait

le bilan des bonnes pratiques qui ont émergé dans cette situation si particulière, la crise a révélé de nouvelles façons de faire fonctionner notre démocratie, qui peuvent servir de modèles. La loi 3D devra répondre à cet espoir.

Mme Michelle Gréaume. – MM. Darmanin et Dussopt ont récemment évoqué la possibilité d'un versement anticipé du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) dès 2021 - $n+1$, donc, au lieu de $n+2$. Pourquoi ne pas aller jusqu'à proposer sa contemporanéité, afin que les dépenses des collectivités soient compensées l'année où elles sont engagées ? Des mesures de lissage et d'assouplissement ont été annoncées, mais toujours rien de concret pour compenser les milliards d'euros perdus par les collectivités entre 2020 et 2022. Celles-ci auront pourtant un rôle essentiel à jouer dans la relance de l'activité ; il faudra les aider financièrement. Les petites communes, notamment, ont perdu des recettes importantes et font face à des dépenses exceptionnelles.

M. Raymond Vall. – À l'issue du conseil des ministres du 12 mai, le Premier ministre a annoncé que le Gouvernement autorisait l'installation des conseils municipaux élus dès le premier tour du 15 mars dernier. Ces conseils vont désormais pouvoir se réunir pour élire leurs maires et leurs délégués communautaires. *Quid* des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), dont une partie des élus sont issus de communes restant en attente du second tour des élections ?

M. Jean-Marie Bockel, président. – Quel rôle peut-on attendre des collectivités locales dans la mise en place des brigades sanitaires ?

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – La mise en place des brigades sanitaires relève naturellement du ministère de la Santé, mais on sait combien les collectivités ont un rôle essentiel à jouer en la matière, en particulier les départements, dont les compétences dans le domaine social représentent souvent plus de la moitié de leur budget. Ces brigades sont composées à partir de personnels sanitaires et de personnels des caisses de sécurité sociale, souvent complétés par des personnels qui dépendent du département, des assistantes sociales notamment. Le préfet de département mobilise, dans certains départements, les Centres communaux d'action sociale (CCAS) et les Centres intercommunaux d'action sociale (CIAS) pour former ces brigades. Cette question a été abordée hier, à l'Assemblée nationale, sous l'angle du secret médical ou de la « discrétion » médicale ; nous disposons, dans les départements, dans les CCAS et dans les CIAS, de personnes habituées à ce secret et à cette discrétion.

Mathieu Darnaud a souligné le rôle de l'État territorial. Vous avez tous insisté, Sonia de la Provôté notamment, sur les préfets de département. Ils ont été, pendant la crise, le pivot permettant l'action ; c'est dans le cadre des départements qu'étaient activés les centres opérationnels départementaux et organisées les relations avec les collectivités territoriales.

Le rôle des Agences régionales de santé (ARS) n'a pas été explicitement évoqué ; ces agences régionales ont depuis peu des délégués départementaux. Beaucoup d'élus, ici ou là, ont soulevé la question de la relation entre les ARS et les préfets de département ; si elle a parfaitement fonctionné dans certains endroits, elle a été, dans d'autres, un peu moins fluide. D'ailleurs, soit dit en passant et d'une manière générale, le système des agences est un objet de préoccupation, sachant que les ARS ne sont pas les seules agences de l'État. Des territoires remontent régulièrement le souhait que les relations entre les services de l'État, agences, préfets de région, préfets de département soient mieux coordonnées. Le Premier ministre et le Président de la République avaient d'ailleurs soulevé cette question avant la crise sanitaire ; il est désormais urgent de la traiter.

Mathieu Darnaud a également parlé du tourisme. On sait combien les communes touristiques ont été touchées par cette crise sanitaire. Elles ont perdu beaucoup de recettes ; elles vont évidemment être aidées par l'État. Je ne saurais annoncer aujourd'hui quoi que ce soit de précis, puisque c'est demain matin que le Premier ministre réunit le comité interministériel du tourisme - Jean-Yves Le Drian et Jean-Baptiste Lemoyne sont en train de préparer des propositions. Nous avons travaillé avec l'ANEL et avec l'Association nationale des élus de la montagne (ANEM) - littoral et montagne concentrent la plupart des communes touristiques. Il faudra répondre à plusieurs niveaux : emplois saisonniers, recettes des collectivités territoriales, taxe de séjour, etc.

Je ne m'étonne pas que Sonia de la Provôté, qui est du Calvados, ait insisté sur le rôle du département : le président du conseil départemental n'y est autre que Jean-Léonce Dupont, dont je sais combien, à raison, il défend ce rôle. On parle à l'envi du couple maire-préfet, mais on sait aussi l'efficacité du couple que forme le président du conseil départemental avec le préfet de département.

Nous avons recensé, sur le site du ministère et sur celui de l'ANCT, une liste de 350 bonnes pratiques et initiatives territoriales ; nous en avons été remerciés.

Pour ce qui est de l'ANCT, précisément, je rappelle qu'elle est née le 1^{er} janvier de cette année. Bien qu'elle soit née juste avant la crise, donc, elle a été très active, depuis deux mois, pour conduire un certain nombre d'actions, concernant notamment la nouvelle génération de fonds européens. Nous avons reçu la commissaire européenne pour échanger sur la future enveloppe des fonds structurels européens : Fonds social européen (FSE), Fonds européen de développement régional (FEDER), Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). Nous avons obtenu de Bruxelles des facilités pour utiliser les crédits européens disponibles afin d'engager des dépenses ; c'est très important au regard des dépenses supplémentaires auxquelles les communes ont dû faire face.

Je rappelle par ailleurs que l'ANCT a continué de travailler sur ses programmes : Territoires d'industrie ou Action cœur de ville, par exemple. Le coronavirus a certes ébranlé le travail en cours, mais nous ne sommes pas restés les bras ballants. Une réunion aura lieu la semaine prochaine sur Action cœur de ville. L'ANCT est là et bien là, et va continuer de se développer. D'autres programmes sont à l'étude ; je citerai Petites villes de demain, qui sera lancé d'ici à quelques semaines.

S'agissant du second tour des élections municipales, chacun évolue et s'exprime. Il y a un mois, au plus fort de la crise sanitaire, j'ai estimé sur France 3 qu'il ne pourrait probablement pas être organisé avant l'été. François Baroin a alors évoqué la fin du mois de septembre. Marc Daunis s'est exprimé à l'instant dans le même sens, envisageant même une date plus tardive. D'autres estiment qu'il faut agir plus rapidement. J'observe quant à moi la vie politique française : en ce début de déconfinement, il existe une expression forte pour que le second tour se tienne avant l'été, d'autant que se posera la question de l'organisation d'un nouveau premier tour si nous attendions davantage, conformément à la position prise par le Conseil d'État. Je ne peux, hélas, vous apporter une réponse aujourd'hui. Il convient d'attendre le rapport du comité scientifique, sur lequel s'appuiera le Premier ministre pour décider du calendrier du second tour. Quoi qu'il en soit, il s'agira d'une décision partagée par le Gouvernement, les forces politiques et le Parlement.

Ce matin, en conseil des ministres, nous avons pris une ordonnance relative à l'installation des conseils municipaux élus au premier tour, le 15 mars dernier. La loi d'urgence du 23 mars 2020 pour faire face à l'épidémie de Covid-19 a en effet prolongé le mandat des conseillers municipaux sortants dans les près de 30 000 communes concernées. Le 15 mai, le ministre de l'Intérieur prendra un décret permettant l'installation des nouveaux élus à partir du 18 mai. Ils auront alors entre cinq et dix jours pour se réunir afin d'élire leur exécutif. L'ordonnance précitée fixe les conditions matérielles de cette opération, suivant les recommandations émises par le comité scientifique. Ainsi, la direction générale des collectivités locales a-t-elle prévu que la réunion du conseil municipal devait se tenir à huis clos ou avec un nombre limité de personnes. Des facilités ont été accordées afin que, dans le cas où une commune ne dispose pas d'une salle suffisamment grande pour permettre le respect des règles de distanciation sociale – soit un espace de quatre mètres carrés par personne –, la réunion du conseil municipal puisse se tenir dans une autre commune. Enfin, le *quorum* a été abaissé à un tiers, sachant que, contrairement aux dispositions de la loi du 23 mars 2020, seuls les conseillers présents seront comptabilisés, chacun pouvant être porteur de deux pouvoirs.

Raymond Vall m'a interrogée sur les EPCI. Les 154 EPCI dont toutes les communes membres ont vu leur conseil municipal élu au premier tour pourront se réunir dans les trois semaines suivant l'élection des exécutifs

municipaux et avant le 8 juin. Dans les autres EPCI, il existera, jusqu'au second tour des élections municipales, une cohabitation entre les délégués des communes dont les conseillers ont été élus au premier tour et les délégués sortants des autres communes.

Madame Gréaume, Gérard Darmanin a effectivement évoqué l'idée d'un versement anticipé du FCTVA, mais cela n'a pas encore été validé. Il convient de rappeler que la règle du versement à $n+2$ souffre déjà de nombreuses exceptions : 65 % des communes sont ainsi compensées à $n+1$. Vous estimez, par ailleurs, qu'aucune mesure concrète n'a été prise pour soutenir les collectivités territoriales. Un rapport a été confié à Jean-René Cazeneuve, président de la délégation aux collectivités territoriales de l'Assemblée nationale, afin d'évaluer, avant toute annonce, le coût de la crise sanitaire pour les collectivités territoriales. Julien Denormandie et moi travaillons sur le sujet avec Gérard Darmanin et Olivier Dussopt.

M. Jean-Marie Bockel, président. - Notre délégation entendra Jean-René Cazeneuve le 20 mai prochain.

M. Antoine Lefèvre. - Les syndicats intercommunaux à vocation multiple (Sivom) doivent, en raison de la crise sanitaire, faire face à des dépenses imprévues, notamment dans les domaines du transport scolaire, des activités périscolaires et du nettoyage des écoles. Une compensation est-elle prévue à leur endroit sous la forme d'une dotation spécifique ?

Concernant l'installation des exécutifs intercommunaux, j'aimerais connaître votre sentiment sur le cas d'un vice-président d'EPCI issu d'une commune dont les conseillers ont été élus au premier tour. Siégera-t-il, dès lors, au sein de l'EPCI au côté du nouveau délégué de la commune ?

Mme Corinne Féret. - Ma question porte également sur les finances des collectivités territoriales.

Vous avez indiqué, en réponse à notre collègue Michelle Gréaume, que des annonces seraient faites à l'issue de la mission d'évaluation confiée à Jean-René Cazeneuve. Les conséquences financières de la crise apparaissent déjà considérables pour les collectivités territoriales, en raison tant des nouvelles dépenses engagées - soutien aux entreprises de la part des régions, dépenses sociales pour les départements, qui anticipent en outre une augmentation du nombre des allocataires des minima sociaux, actions diverses menées par les communes - que de la diminution de leurs recettes : Droits de mutation à titre onéreux (DMTO), Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), Cotisation foncière des entreprises (CFE), ressources tarifaires des régies, notamment. Les élus, bien que prêts à participer à la relance, font état de leurs inquiétudes. Un soutien financier complémentaire apparaît nécessaire au bénéfice des collectivités territoriales : figurera-t-il dans le troisième projet de loi de finances rectificative ou leur faudra-t-il attendre le projet de loi de finances pour 2021 ? Il y a urgence à apporter aux élus des réponses concrètes.

M. Éric Kerrouche. - Ma première question porte sur les conditions dérogatoires permises par l'ordonnance du 13 mai 2020 pour l'installation des conseils municipaux élus au premier tour et l'élection de leur exécutif. Il apparaît qu'elles ne s'appliquent pas, en particulier les règles de *quorum*, aux 154 EPCI réputés complets pour l'élection de leur exécutif. L'absence de parallélisme des formes me semble surprenante. Des aménagements seront-ils néanmoins prévus pour les EPCI ?

J'aborderai également le sujet des finances locales. Selon le ministère de l'Action et des Comptes publics, les pertes de recettes pourraient atteindre 15 milliards d'euros pour les collectivités territoriales. D'après un hebdomadaire, le Gouvernement prévoirait d'en prendre une partie à sa charge. L'information est-elle exacte ? Êtes-vous personnellement favorable à une telle idée ? Comment pourrait-elle concrètement s'appliquer ?

M. Hervé Gillé. - Les maires ruraux ont joué un rôle majeur, durant la crise sanitaire, dans la gestion des solidarités sociales et territoriales. La crise a exacerbé les différences entre les territoires. Vous incite-t-elle, dès lors, à reformuler l'agenda rural ? Il convient, à mon sens, d'établir un nouvel état des lieux et de définir de nouvelles priorités. Notre délégation a mené de nombreuses auditions sur le sujet, et le questionnaire mis en ligne à son initiative sur le site du Sénat est en cours d'analyse. Des propositions émergeront sûrement de ce travail. Quant à la notion d'espace rural, elle n'a jamais tant semblé d'actualité, compte tenu des changements entraînés par la crise dans les attentes sociétales de nos concitoyens. Quand envisagez-vous de relancer ce chantier ?

M. Jean-Pierre Vial. - Dans un EPCI, quand toutes les communes ont vu leur conseil municipal renouvelé à l'exception d'une commune, les délégués sont réputés élus aux termes de la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, afin de ne pas bloquer l'EPCI. Par ailleurs, n'oubliez pas le secteur du thermalisme dans vos préoccupations en matière de soutien au secteur touristique.

M. Bernard Delcros. - Les conséquences de la crise sanitaires sur les finances locales apparaissent considérables, même si les pertes de recettes varient d'un niveau de collectivité à l'autre et en fonction de l'activité économique des territoires. L'impact est ainsi majeur dans les zones touristiques, au-delà des seules communes disposant du label. Un troisième projet de loi de finances rectificative est annoncé pour la fin du mois de juin ou le début du mois de juillet. *Quid* d'un observatoire pour suivre l'impact de la crise par niveau de collectivité afin de prendre des mesures appropriées ? Les élus locaux ont également besoin d'être rassurés sur l'effectivité des garanties qui leur seront accordées en compensation de la suppression progressive de la taxe d'habitation. Certaines ont en effet été reportées au projet de loi de finances pour 2021. Y figureront-elles bien ?

La crise sanitaire a mis en évidence l'importance du trio formé par le préfet, le maire et le président du conseil départemental. Estimez-vous opportun, pour l'avenir, de renforcer le rôle du préfet de département et de donner au département une compétence sanitaire ?

Si le second tour des élections municipales avait lieu au mois de juin, les EPCI pourraient être installés en juillet. En revanche, s'il devait être reporté après l'été, ne faudrait-il pas envisager un exécutif intercommunal transitoire ?

Enfin, un hôtel peut-il accueillir des résidents dans le respect des règles sanitaires et de la limite des cent kilomètres ?

M. Jean-Marie Bockel, président. - Certaines questions, celles relatives aux élections notamment, trouveront des réponses chemin faisant.

M. François Bonhomme. - Les collectivités territoriales jouent un rôle essentiel pendant le déconfinement, en particulier s'agissant de l'approvisionnement et de la distribution des masques. En la matière, depuis le 13 avril, les annonces de l'État n'ont pas toujours été suivies d'effets. Alors que le Président de la République promettait un masque par Français, je constate plutôt, dans mon département, que règne le système D des collectivités territoriales... Le Gouvernement a certes annoncé la prise en charge de 50 % du coût des commandes de masques réalisées par les collectivités, mais sur le fondement d'un prix de référence bien inférieur au prix réel des masques ainsi acquis. L'État ne devrait-il pas prendre en charge le coût total des masques et ainsi, en vertu de sa compétence générale en matière sanitaire, en assurer la gratuité ? Cela aurait le mérite de la lisibilité.

M. Franck Montaugé. - Ma question rejoint celle de Raymond Vall. Pour les EPCI dont certaines communes sont concernées par un second tour des élections municipales, le conseil communautaire peut-il être installé avec les délégués sortants desdites communes ? À défaut, tout serait bloqué.

Mme Jacqueline Gourault, ministre. - Je vais d'abord répondre aux nombreuses questions relatives aux finances des collectivités territoriales. Je rappelle que nous avons préalablement besoin d'évaluer précisément l'impact de la crise sanitaire. En effet, seules certaines conséquences - sur les communes touristiques, en outre-mer, l'effondrement des DMTO, par exemple - sont immédiatement visibles. Nous avons donc confié une mission d'évaluation à Jean-René Cazeneuve. Il existe déjà un observatoire des finances locales présidé, comme le comité des finances locales, par M. Laignel et qui est en partie financé par l'État. Nous n'avons donc pas besoin de créer, Monsieur Delcros, une structure *ad hoc*. Nous aurons une discussion à l'issue de l'évaluation, mais nous arriverons, j'en suis certaine, à un accord. Le Gouvernement tient particulièrement à ce travail, car les situations varieront inévitablement d'une collectivité territoriale à l'autre : certaines seront davantage touchées par la crise, certaines plus immédiatement que d'autres.

Faut-il des mesures généralistes comme un versement anticipé du FCTVA, ou plus ciblées ? Le troisième projet de loi de finances rectificative permettra de répondre aux besoins les plus urgents tels qu'évalués par la mission Cazeneuve. L'État, quoi qu'il en soit, n'abandonnera pas les collectivités territoriales à leur sort : des aides seront apportées. Seront-elles calculées en fonction des recettes perçues l'année précédente ou sur un calcul fondé sur les trois dernières années ? Plusieurs solutions existent. Les échanges entre Gérald Darmanin, Olivier Dussopt, les associations d'élus et moi-même indiquent, jusqu'à présent, qu'une compensation des pertes de recettes serait plus aisée qu'un mécanisme basé sur l'augmentation des dépenses. Gérald Darmanin a toutefois proposé que les dépenses liées à la crise sanitaire - achat de masques et nettoyage des locaux scolaires, par exemple - soient inscrites, afin de pouvoir les identifier, dans une annexe spécifique du budget des collectivités. Au-delà des mesures d'urgence du prochain projet de loi de finances rectificative, des décisions pourront être prises dans le cadre du projet de loi de finances pour 2021.

Monsieur Lefèvre, les dépenses des Sivom, comme celles des syndicats de transport, seront prises en compte dans l'évaluation précitée. Je n'ai en revanche pas bien compris votre question sur les EPCI : si un nouveau délégué intègre l'EPCI, le précédent doit le quitter. Sur ce sujet, M. Kerrouche a raison : l'ordonnance du 13 mai 2020 ne permet pas d'appliquer les règles dérogatoires de quorum aux EPCI. Je vais regarder cela plus précisément.

Hervé Gillé a également raison s'agissant de la ruralité. Nous avons énormément travaillé avec les élus ruraux. Peu de temps avant la crise sanitaire, le 20 février dernier, s'est tenu dans les Vosges le premier comité interministériel aux ruralités au cours duquel plusieurs mesures fortes ont été prises : la signature du protocole d'accord sur les petites lignes ferroviaires, le plan 1 000 cafés et la réouverture du guichet unique pour le très haut débit. J'ai demandé aux préfets quelque souplesse pour les communes qui avaient obtenu, avant la crise sanitaire, un engagement de l'État pour financer des projets sur la Dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR). La commission d'élus pour la DETR se réunira pour adapter le versement des subventions aux nouvelles préoccupations. Par ailleurs, le programme Petites villes de demain concernera des villes de moins de 20 000 habitants, qui jouent un rôle central dans un territoire rural. Elles ont besoin d'être renforcées dans leurs missions en matière de commerce, de logement et d'aménagement de l'espace public. Enfin, l'espace rural représente effectivement un sujet important. Il était évoqué dans le projet de réforme constitutionnelle, malheureusement avorté.

Je reviens sur le sujet des EPCI. Tant que l'élection municipale n'est pas terminée dans chaque commune, la loi ne permet pas d'élire les exécutifs des EPCI. Je suis évidemment consciente que, si le second tour n'avait pas lieu avant l'été, nous serions obligés de prendre des dispositions transitoires.

Si la situation sanitaire permet d'organiser le second tour des élections municipales à la fin du mois de juin, ces questions ne se poseront pas. L'argument des EPCI est majeur pour les défenseurs d'une élection avant l'été. Il est vrai que leur rôle, comme celui des communes, sera essentiel pour la relance, notamment du secteur des travaux publics et de la construction. De fait, 70 % des investissements publics sont le fait des collectivités territoriales.

M. Bonhomme m'a interpellée sur la question des masques. Pendant le confinement, la priorité de l'État était d'en fournir au personnel soignant. Nos réserves, comme celles de nombreux pays, n'étaient pas suffisantes. Aussi les collectivités qui ont importé des masques ont-elles rendu service à la Nation. Pour autant, pendant cette période, l'État a dû réquisitionner les masques chirurgicaux. Depuis le déconfinement, des masques grand public peuvent être achetés par tous. Le dossier de l'approvisionnement - l'industrie française en produit désormais beaucoup - et de la distribution des masques est coordonné par Agnès Pannier-Runacher. L'État garantit la mise à disposition de masques pour les fonctionnaires, sous l'égide du préfet, lequel dispose également d'un quota pour aider les collectivités territoriales les plus petites. Dans mon département, la coordination s'avère efficace. Sur facture, l'État prend, en outre, en charge 50 % du coût des masques achetés par les collectivités.

Enfin, Monsieur Delcros, les hôtels sont normalement fermés.

M. Jean-Marie Bockel, président. - Certains hôtels demeurent ouverts pour accueillir des professionnels en déplacement, mais cela reste marginal.

Nous vous remercions pour la précision de vos réponses, formulées dans le style direct et empathique qui est le vôtre et pour le caractère concret des informations apportées. Avec la suite du déconfinement et la réforme annoncée, nous aurons prochainement l'occasion de vous entendre à nouveau.

V. AUDITION DE M. JEAN-RENÉ CAZENEUVE, PRÉSIDENT DE LA DÉLÉGATION AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE, SUR SA MISSION RELATIVE À L'IMPACT FINANCIER DE L'ÉPIDÉMIE DE COVID-19 SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES (20 MAI 2020)

M. Jean-Marie Bockel, président. - Je remercie mon homologue de l'Assemblée nationale d'avoir répondu favorablement à notre invitation, qui correspondait également à un souhait de sa part de nous rencontrer, ainsi que nous en avons discuté tous les deux quand il lui a été confié cette mission.

En effet, comme vous le savez, Jean-René Cazeneuve a été chargé d'une mission importante relative à l'impact de la crise actuelle sur les finances locales, dans le cadre de la lettre de mission que lui a confiée le Premier ministre le 4 mai dernier. La ministre Jacqueline Gourault évoquait d'ailleurs cette mission en réponse à une question d'actualité cet après-midi au Sénat.

Compte tenu de l'urgence, il lui a été demandé, dans un délai de huit semaines, d'évaluer si les pertes de recettes et les hausses de dépenses constatées durant l'état d'urgence sanitaire conduisent certaines collectivités à connaître des problèmes immédiats de trésorerie et/ou des difficultés à assurer leur équilibre financier cette année et dans les années à venir. Il devra proposer des mesures qui pourraient être mises en œuvre en 2020 ou en 2021.

Même si les finances ne constituent pas notre cœur de métier, nous n'hésitons pas, à chaque fois que cela est possible, d'une manière ou d'une autre, à aborder cette question qui concerne nos territoires. Cela est d'autant plus vrai aujourd'hui au vu de l'ampleur du séisme financier qui touche nos collectivités. Le coût a été estimé par le Gouvernement à 14 milliards d'euros pour 2020 et 2021. Mais cette estimation ne tient pas compte notamment des répercussions à plus long terme.

L'urgence et le caractère exceptionnel de cette crise du Covid-19 a balayé certaines idées reçues sur l'efficacité de notre modèle centralisé d'action publique. Les collectivités territoriales ont dû faire face immédiatement à de nombreuses demandes de leurs administrés qui ne relevaient pas de leurs compétences et dépassaient leurs moyens financiers pour maintenir les services publics essentiels et participer plus activement, récemment, au déconfinement.

Pour préparer cette réunion et nourrir votre mission, j'ai demandé à notre collègue Charles Guené, rapporteur spécial de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et qui vient de publier dans *La Gazette des Communes* un article intitulé « Le Covid-19, accélérateur de la loi 3D et de la

réforme de la fiscalité locale », d'identifier certaines pistes de réflexion et de les partager avec nos collègues.

En vous invitant, nous inversons la configuration habituelle. Vous souhaitez en effet plutôt nous auditionner que l'inverse - et j'imagine que vous réserverez la primeur de vos propositions au Premier ministre, mais ce temps n'est pas encore arrivé. J'espère toutefois que nos échanges vous seront utiles et que vous pourrez nous dévoiler votre état d'esprit, vos pistes de travail et vos premiers éléments de réflexion.

Je précise enfin que cette audition est ouverte à la presse et je salue les journalistes qui y assistent.

M. Jean-René Cazeneuve, président de la délégation aux collectivités territoriales de l'Assemblée nationale. - Cette audition est en effet avant tout un échange, et je vous remercie en avance de vos retours. Comme vous l'avez fait remarquer, cette mission m'a été confiée par le Premier ministre il y a quinze jours à peine. Elle va durer huit semaines et je suis donc très loin de pouvoir formuler des conclusions.

Je peux néanmoins dresser certains constats. L'intention du Premier ministre était que la mission soit à la fois confiée à l'Assemblée nationale et au Sénat, mais celui-ci a refusé de participer. L'objet de la mission est d'être le plus objectif possible s'agissant de l'impact du Covid-19 sur les finances des collectivités territoriales mais aussi, dans un second temps, de formuler un certain nombre de recommandations.

Les finances locales sont un sujet éminemment complexe, et personne ne sait à quelle vitesse nous allons sortir de cette crise à la fois sanitaire et également économique et sociale. Les projections constituent donc un exercice particulièrement périlleux. Si je prends comme unique référence la Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), celle-ci représente environ 18 milliards d'euros et la fourchette de pertes de recettes évolue de 8 à 40% ce qui correspond à un différentiel estimé de 5 milliards d'euros.

Les impacts financiers vont avoir lieu très rapidement concernant les principales ressources des collectivités territoriales, et vont se concrétiser beaucoup plus tard pour d'autres, dans un an, voire deux. Beaucoup d'estimations portent sur les recettes fiscales. Or, pour le bloc communal, l'impact pourrait être équivalent pour les recettes non fiscales. Il est néanmoins très complexe de prendre ces recettes en compte selon les organisations choisies par les diverses collectivités : en régie, en délégation, en syndicat, ... Cela ne se traduit donc pas de la même manière en fonction des différentes collectivités.

J'ambitionne d'effectuer un constat le plus objectif possible : cette crise a aussi généré des dépenses moindres pour certaines collectivités et pas uniquement une perte de recettes ou une hausse de dépenses.

Je compte également formuler deux types de recommandations. Les premières seront à très court terme dans le cadre d'un troisième Projet de loi de finances rectificative (PLFR) qui pourrait être annoncé en juin et qui devrait inclure un certain nombre de mesures pour les collectivités, absentes des deux précédents PLFR. Les autres, à plus long terme, auraient vocation à s'insérer dans le prochain budget pour 2021.

Dans les communes, qui demeurent les collectivités territoriales les plus touchées, plusieurs cas spécifiques existent, notamment celui des communes touristiques en période de festivals. Dans les autres collectivités particulièrement en difficulté, il convient de mentionner les collectivités d'outre-mer, avec la question de l'octroi de mer, qui représente 30% de leurs ressources, mais aussi les départements, dont la situation inquiète, entre la baisse des Droits de mutation à titre onéreux (DMTO), d'une part, et l'augmentation à venir du nombre de bénéficiaires du Revenu de solidarité active (RSA), d'autre part.

Je pense aussi aux autorités organisatrices de mobilité. Le versement transport a chuté de manière considérable durant le confinement et cela n'est pas sans poser un certain nombre de problèmes pour ces autorités mais aussi pour les régions.

On fait souvent un parallèle entre la situation actuelle et la crise de 2008. Je souhaiterais cependant préciser que cette crise était une crise purement financière, ayant certes eu un impact très important sur le niveau global d'investissement. La crise actuelle est très différente : l'économie s'est arrêtée pendant deux mois et la reprise est lente. Il est toutefois tentant de se pencher à nouveau sur la crise de 2008, dont les impacts sur les collectivités territoriales ont perduré jusqu'à 2010.

Je rappelle que rien n'a été fait pour les collectivités territoriales suite à la crise de 2008. Certains disent aujourd'hui qu'il faudrait rembourser à l'euro près l'impact du Covid sur les collectivités. Mais en 2008, à part le Fonds de compensation pour la TVA (FCTVA), qui constitue une avance de trésorerie, les mesures étaient presque inexistantes, alors même que les DMTO avaient chuté de 30% par exemple. Le FCTVA avait été en outre très contesté par la Cour des Comptes. Les collectivités avaient alors dû augmenter la pression fiscale sur les citoyens et cela s'est traduit en parallèle, au niveau de l'État, par un gel puis une diminution de la Dotation globale de fonctionnement (DGF). À cette époque, les collectivités possédaient toujours des emprunts toxiques, qui ont par ailleurs fragilisé leur trésorerie par rapport à leur niveau actuel.

La santé financière des collectivités est bien meilleure à l'orée de cette crise qu'elle l'était il y a trois ans ou à l'entrée de la crise de 2008. Cette santé financière s'explique d'abord par une excellente gestion de la part de nos élus, dont on ne peut que se féliciter. Les recettes de fonctionnement sont supérieures aux dépenses de fonctionnement. Le soutien de l'État a de plus

aidé les comptes des collectivités. Enfin, la fiscalité locale a été particulièrement dynamique ces derniers temps du fait de l'activité économique. Tous ces éléments font que, fin 2019, l'épargne brute des collectivités territoriales était de 39 milliards d'euros contre 28 milliards en 2007. L'endettement demeure assez raisonnable, à hauteur de 4,5%. L'investissement public a augmenté de 12,3% sur la seule année dernière et la trésorerie au 1^{er} janvier 2020 est de 44 milliards d'euros. Les finances sont donc extrêmement saines et peuvent permettre à plusieurs collectivités d'encaisser une partie du choc.

Dans les recommandations que j'ai déjà pu formuler, en phase avec les associations d'élus que j'ai toutes rencontrées, j'ai déjà insisté sur la nécessité de mettre en place une méthodologie très précise pour que tout le monde se mette d'accord sur un plan d'action.

Deux scénarios extrêmes se dégagent. Le premier serait de ne rien faire comme en 2008. Cela aurait un impact sur les capacités d'auto-financement des collectivités territoriales à la fin de la crise et cela ne semble pas possible, alors que nous aurons besoin des collectivités pour investir. L'État se doit en outre d'apporter son soutien aux collectivités les plus touchées par cette crise. L'autre scénario est celui de la compensation intégrale, qui ne me paraît pas raisonnable au vu du niveau d'endettement de l'État, alors que les collectivités disposent encore d'une capacité de trésorerie et d'épargne importante. Une telle solution entrerait au demeurant en contradiction avec le principe de libre administration des collectivités territoriales et avec les souhaits d'autonomie financière et fiscale de plusieurs collectivités. Par ailleurs, comme l'a souligné le ministre Sébastien Lecornu, on ne peut pas d'un côté mutualiser les pertes et, de l'autre, individualiser les gains.

Une réponse différente devra être apportée selon l'échelon concerné. Trois niveaux de réponses sont nécessaires pour les communes, les départements et les régions. En effet, l'impact de la crise et le profil des recettes de ces collectivités sont très différents. Pour le bloc communal, l'impact risque d'être plus important en 2020. Les départements connaissent un « effet ciseaux » et leur problème principal risque d'être lié à une explosion des dépenses en matière de protection sociale. Le sujet majeur pour les régions résidera dans l'investissement.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Nous sommes aujourd'hui face à un tsunami. En 2008, les difficultés étaient plus ou moins importantes mais elles ont pu être surmontées. Il est certes intéressant de s'en souvenir mais il me semble que nous connaissons actuellement une toute autre histoire.

M. Charles Guené. – En 2008, la crise financière n'a effectivement pas eu le même impact sur les collectivités locales, et le Gouvernement a d'ailleurs pu leur prélever 12 à 14 milliards d'euros, alors qu'aujourd'hui la crise pourrait générer une perte équivalente.

Je tiens à rappeler que si les collectivités sont pour la plupart en bonne santé financière, elles ont toutefois mis un mandat pour retrouver leur niveau d'investissement. Simultanément, un contrôle très sévère de la dépense a été instauré. Je pense que les collectivités vont avoir du mal à aller plus loin dans cette voie.

Nous raisonnons à l'échelle de grandes masses en oubliant l'hétérogénéité de notre pays. Certaines collectivités vont être extrêmement touchées, et d'autres vont devoir prendre en charge des dépenses supplémentaires dues à cette crise. Mon inquiétude réside dans le fait que ce sont avant tout les collectivités avec un dynamisme fort qui vont souffrir le plus, alors que ce sont celles qui assurent également la péréquation horizontale. Je me demande si ces contributeurs à la péréquation vont pouvoir continuer ainsi.

Des mesures immédiates pour les exercices 2020 et 2021 sont en effet très attendues, mais avez-vous déjà identifié certaines mesures du plan de relance de l'investissement local, si tant est que celui-ci appartienne au champ de votre mission ? Avez-vous l'intention de proposer des mesures prospectives sur les finances et la fiscalité locale ? Si oui, dans quelles directions et à quelle échéance ?

On nous promet une réforme fiscale à l'horizon 2026 mais pouvons-nous réellement attendre aussi longtemps ?

Connaissez-vous dans votre mission des difficultés relatives à la simultanéité des mesures prises au fil de l'eau par le Gouvernement, dans le cadre des relations entre collectivités et État ? Je pense, par exemple, au rapport réalisé par Christophe Jerretie et Charles de Courson en même temps que votre mission. Cela complexifie-t-il votre tâche ou au contraire la simplifie ?

M. Hervé Gillé. – Quels seraient les avantages et inconvénients à laisser filer la dette des collectivités locales et territoriales, bien sûr dans certaines limites ? Peut-on alors réfléchir à des mécanismes d'accompagnement sur le contingentement qui pourraient nous permettre de développer une stratégie en direction des capacités d'investissement des collectivités, tout en s'assurant de résorber cette augmentation de dette de manière raisonnable ?

M. Raymond Vall. – Je me félicite que le Gouvernement vous ait choisi pour mener cette mission. Avez-vous pu chiffrer l'impact des pertes de recettes tarifaires comparées aux recettes fiscales pour le bloc communal ? On sait en effet que certaines communes assument un nombre important de services publics qui rayonnent sur l'ensemble du territoire, et ces communes sont extrêmement plus dépendantes des recettes tarifaires que des recettes fiscales.

Comment trouver un mécanisme qui permette de compenser les pertes de toutes les communes et non pas seulement des communes très dépendantes de la taxe de séjour ?

M. Pascal Savoldelli. – Que pensez-vous de la création d'une dotation spéciale de fonctionnement Covid-19 à intégrer dans le budget de l'État à destination des collectivités afin de débloquer des fonds d'urgence pour 2020 ? La prise en charge à 50% par tous les élus de mon département des commandes de masques, quelle que soit leur sensibilité politique, pose notamment cette question : pensez-vous que la prise en charge des masques à seulement 50% par l'État, pour les seules commandes passées à partir du 13 avril et sur un prix de référence bien souvent dépassé contre le gré des élus locaux, est suffisante et envisagez-vous de proposer à l'État d'améliorer cette mesure ?

Pour la CVAE perçue par les collectivités à n+1, envisagez-vous de proposer un seuil en dessous duquel elle ne pourra descendre et garanti par l'État ?

Enfin, ne pensez-vous pas qu'il nous faut inventer un modèle pour la charge financière de la dette des collectivités territoriales, pour les protéger entre autres d'un éventuel basculement du niveau bancaire ?

M. Antoine Lefèvre. – Plutôt qu'une question, je souhaiterais vous faire part d'une préoccupation. Elle concerne la situation des syndicats intercommunaux à vocations multiples (SIVOM), en particulier à compétence scolaire en milieu rural. Dans mon département de l'Aisne, qui compte 800 communes pour à peine 530 000 habitants, ces SIVOM ont vu d'une part leurs ressources se tarir, sans pouvoir par ailleurs avoir accès au chômage partiel pour leurs employés, et connu, d'autre part, des dépenses supplémentaires. Avez-vous déjà été alerté de ces difficultés ?

M. Bernard Delcros. – Vous avez fait part dans votre propos introductif des collectivités et territoires qui étaient parmi les plus touchés par la crise, en mettant notamment en exergue les communes touristiques. Je partage votre constat mais je tiens à rappeler qu'il ne s'agit pas seulement des communes officiellement labellisées « communes touristiques » mais bien des communes situées dans des territoires touristiques.

Vous avez également évoqué, à juste titre, la bonne santé financière globale des collectivités. Évidemment, il existe dans ce bloc en bonne santé de très grandes disparités financières, et certaines collectivités, y compris à l'intérieur du même niveau de collectivité, sont parfois très fragiles les unes par rapport aux autres.

Comment comptez-vous prendre en compte les incidences de la crise sur les collectivités ? En effet, celles-ci sont doublement pénalisées : comme toutes les collectivités, elles perdent des recettes et voient leurs dépenses augmenter mais elles risquent, en plus, de voir la péréquation dont elles bénéficient se réduire si les collectivités plus riches qui la financent ont des

difficultés financières. Le département du Cantal a pu, l'an passé, retrouver un peu d'oxygène justement grâce à la péréquation sur les DMTO. Je tiens donc à insister sur la nécessité d'anticiper l'effet induit de la crise sur ce mécanisme.

M. Franck Montaugé. – Avec la commande publique, il en va de l'avenir de nos artisans, de nos PME, de nos TPE et, naturellement, de la vitalité de nos territoires. Si l'on veut que les collectivités locales jouent un rôle actif dans la relance de l'activité économique de notre pays, cela passera par un soutien immédiat, notamment un apport de crédits de l'État vers les collectivités, en priorité vers celles les plus en difficulté.

La confiance joue un rôle essentiel en matière d'économie. Par rapport aux mesures qui seront proposées, il convient de raisonner à horizon pluriannuel pour que les exécutifs disposent d'une vision suffisamment longue, leur permettant de prendre des mesures en matière d'investissement dès le début de leur mandat.

Ne faudrait-il pas envisager dans les critères d'attribution et de répartition, de la Dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) en particulier, de prendre en compte l'épargne de gestion nette de chaque collectivité ? Cela permettrait d'aider de manière ciblée les collectivités qui sont le plus en difficulté au regard de ce critère essentiel d'investissement.

J'avais introduit un amendement dans la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte une disposition visant à bonifier les investissements ayant un impact positif sur le climat. Ce dispositif ne pourrait-il pas aujourd'hui être exhumé ?

Mme Sonia de la Provôté. – Quels sont les besoins réels en termes de plan de relance pour les collectivités locales ? Il ne s'agit pas uniquement de compensation des pertes, en réalité, mais plutôt d'un accompagnement dans le cadre de la relance. On connaît l'effet multiplicateur des collectivités en la matière. Ne serait-ce pas plus utile finalement de leur donner les voies et moyens pour que cet effet levier agisse, plutôt que de compenser la moindre perte à l'euro près ? La relance pourrait en outre permettre d'enclencher un cercle vertueux qui pourrait en terme compenser les pertes de recettes. Cette dimension a-t-elle été évaluée financièrement ? Est-elle prioritaire dans certaines de vos mesures ?

M. Jean-Marie Bockel, président. – Daniel Chasseing et Françoise Gatel n'ayant pas réussi à se connecter, je vais poser les questions qu'ils m'ont transmises.

Daniel Chasseing rappelle ainsi que de nombreuses communes rurales ont financé des villages de vacances souvent gérés par des associations (comme par exemple VVL). En 2020, beaucoup de locataires vont être en difficulté pour payer les loyers aux communes du fait de l'absence ou du faible nombre d'estivants. Les communes vont-elles pouvoir reporter l'annuité d'emprunt d'un an ?

Françoise Gatel pose les questions suivantes : quelles propositions pour les communes touristiques ou forestières, par exemple, qui ont subi de grosses pertes de recettes ? *Quid* des communes qui ont beaucoup de services en régie (écoles de musique, piscines, etc.). Elles ont connu une perte de recettes importante, alors que le niveau de charge est resté important avec un maintien des salaires des personnels ? Certaines collectivités, notamment les régions, ont soutenu l'économie en participant largement au plan de solidarité national et à des fonds spécifiques locaux (Fonds Covid Résistance, etc.). De fait, on loge de la dette supplémentaire dans les collectivités et non dans l'État, alors que celles-ci ont une obligation de comptes à l'équilibre. Cette surcharge de dette additionnée à des pertes fiscales contraindra très fortement leur capacité d'investissement et donc la relance économique, ce qui les empêchera de pouvoir investir pour les prochaines années. Quelles solutions préconisez-vous ? Et que pensez-vous d'une reprise de la dette Covid au niveau national pour tout ou partie ?

M. Jean-René Cazeneuve, président de la délégation aux collectivités territoriales de l'Assemblée nationale. - La situation des départements me paraît aujourd'hui intenable. Leurs recettes sont basées sur l'activité économique et leurs dépenses sont orientées vers le volet social. Quand l'économie se porte bien - c'était le cas ces dernières années - les recettes augmentent et les dépenses diminuent. Les départements font face aujourd'hui à la situation inverse : leurs recettes diminuent et leurs dépenses risquent fort d'augmenter. Les DMTO ont augmenté de 10% l'an dernier, et vont probablement baisser *a minima* de 20% cette année. Les mécanismes que nous pourrions envisager doivent être à la fois de plancher et de plafond, individuels ou collectifs. Les collectivités devraient-elles constituer des réserves ? Ne faudrait-il pas mettre en place un fonds commun ?

Je suis absolument d'accord sur la question de l'hétérogénéité. On ne peut pas réaliser 35 000 chèques. Il faut donc établir des règles communes à l'intention des collectivités territoriales en tenant compte de ces particularités. Le sujet de la péréquation est en effet identifié, à la fois pour les collectivités qui assurent la plupart des versements mais aussi pour celles qui en bénéficient.

Sur la question de la relance, je suis également totalement d'accord. Il s'agit d'un élément essentiel. D'ailleurs, la majorité des associations se concentrent avant tout sur la relance et non sur les dépenses supplémentaires. Néanmoins, plusieurs sujets sont corrélés à cette problématique de la relance, notamment celui du cycle électoral. Cette année a été marquée par des investissements massifs qui pourraient, si nous ne sommes pas vigilants, se répercuter l'année prochaine. Ces investissements risquent d'être en sous-consommation. Il faut vite sortir de ce cycle électoral et espérer que les élections aient lieu le plus vite possible, évidemment dans le respect des mesures sanitaires.

Il y a par ailleurs un sujet pluriannuel : il est primordial de donner le plus de visibilité possible aux collectivités, notamment en matière d'investissement. Si la compensation des impacts du Covid n'est pas suffisante, cela entraînera une diminution de la CAF et de la capacité des collectivités à emprunter.

Ce plan de relance doit partir à tout prix des territoires. Les territoires ont à la fois la meilleure connaissance des problèmes et sont les plus réactifs. Que le Gouvernement prenne des mesures au fil de l'eau me semble normal ; il doit gérer des urgences, notamment pour le tourisme. Dans le cadre de la délégation aux collectivités territoriales que je préside, nous avons lancé plusieurs groupes de travail simultanément pour tenter de mesurer l'ensemble des impacts et pas uniquement économiques.

Les collectivités aujourd'hui sont en effet faiblement endettées. On peut donc imaginer qu'elles puissent s'endetter plus. Si vous me permettez la formule, « c'est le moment ou jamais ». La relance est la responsabilité de tous. J'ai l'impression qu'aujourd'hui tout le monde est dans l'expectative ; chacun trouve des raisons, légitimes, pour ne pas agir. Mais relancer l'activité relève d'une démarche collective. Que les collectivités territoriales puissent s'endetter modérément me paraît donc une très bonne chose. Je ne pense pas qu'il faille inventer une règle d'or et définir un plafond mais laisser les collectivités se gérer.

Les pertes non fiscales peuvent être plus importantes que les pertes fiscales pour les communes comme pour les Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Je crois donc à la nécessité d'une approche globale. Les recettes fiscales sont certes plus faciles à suivre que l'extrême complexité des recettes non fiscales, mais il est essentiel de les prendre en considération.

Dans la réflexion que je mène, j'intègre naturellement la question des SIVOM en espérant trouver un mécanisme commun.

95% de la dette des collectivités territoriales est à taux fixe et leurs emprunts toxiques sont minimes. Il n'existe donc pas de risque de dérapage sur les taux. Évidemment, plus on emprunte et plus les charges sont importantes, ce qui réduit votre capacité d'autofinancement nette, mais nous sommes sereins sur ce point.

Je suis favorable à la solution du 50-50 concernant les masques. Je suis pour la responsabilisation des collectivités territoriales et le partage des charges m'apparaît ainsi être une bonne mesure de sagesse.

Je suis, comme vous, un grand défenseur des collectivités territoriales et de la décentralisation, mais il ne faut pas pour autant caricaturer l'action de l'État. La vision des Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) d'il y a trois mois aurait été celle d'une administration centrale lourde et peu réactive. Néanmoins, qu'il s'agisse du fonds d'activité ou du

chômage partiel, elles ont fait preuve d'une extrême réactivité et d'une grande efficacité. Cette politique centralisée a ainsi été performante. *A contrario*, la politique des régions sur le fonds de solidarité connaît une réussite inégale. Beaucoup d'EPCI ne savent toujours pas quel contrat ils vont pouvoir conclure avec leur région.

La question scolaire rentre dans le périmètre des collectivités territoriales. L'État a, à ce sujet, dégagé un fonds de soutien de 250 millions d'euros. Si le sujet de la péréquation horizontale alerte en effet, le niveau de la péréquation verticale est maintenu.

Bien que les collectivités ne soient pas en mesure d'investir à la fois rapidement et autant que précédemment, il convient de leur donner de la visibilité le plus tôt possible et sur une période la plus longue possible. Les exécutifs doivent donc être en place au plus vite, avec une visibilité précise de l'état de leurs finances.

Je n'imagine pas qu'on ne soit pas capable aujourd'hui de flécher une grande partie des investissements sur des priorités publiques, qu'elles concernent le troisième âge, la transition énergétique ou tout autre sujet.

Le plus important est le plan de relance, et il faut faire confiance aux territoires dans ce cadre. Il convient d'opérer une distinction entre les dépenses contraintes et les dépenses non contraintes. Lorsqu'une collectivité propose une dérogation, elle doit l'assumer. L'État ne peut pas être « en *back up* » et assurer toutes les décisions des collectivités, ou alors nous ne sommes plus dans une République décentralisée où l'autonomie des collectivités territoriales est la règle. L'État ne doit pas tout prendre en charge et compenser à l'euro près. Il faut faire attention à l'idée que la dette nationale constituerait une recette miraculeuse.

La capacité d'autofinancement brute des collectivités territoriales est de 39 milliards ; elles ont une force de frappe. Il faut que l'État permette d'amortir le choc du Covid mais les collectivités vont pouvoir encaisser une partie de ce choc. Certaines ressources vont en outre augmenter l'année prochaine : la taxe foncière, la taxe d'habitation ou son équivalent.

Il faut une certaine idée de partage de la charge ainsi qu'une responsabilité collective. Les élus ont répondu présent lors du confinement, ils ont assuré la sécurité et la solidarité. Nous devons donc travailler collectivement pour définir le plan de relance.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Je vous remercie, cher Président, pour votre propos à la fois pragmatique et ancré dans le réel. Vous parlez d'or. On comprend que vous maîtrisez vos sujets, que vous avez cerné les tenants et aboutissements de votre mission tout en conservant des opinions fortes. J'espère qu'avec nos questions nous avons pu nourrir votre réflexion et nous restons à votre disposition. Nous continuerons naturellement à échanger avec vous.

VI. TABLE RONDE « LA COORDINATION COLLECTIVITÉS TERRITORIALES - AGENCES RÉGIONALES DE SANTÉ, UN PREMIER BILAN » (28 MAI 2020)

M. Jean-Marie Bockel, président. – Cette table ronde est diffusée en direct sur le site du Sénat mais aussi sur Public Sénat.

La crise du Covid-19 nous pousse à examiner les capacités d'action de nos institutions. Le Président Larcher a d'ailleurs engagé, avant même cette crise sanitaire, une démarche sur la poursuite de la décentralisation et ce en parallèle de la démarche « 3D » du Gouvernement. Pour être un des deux co-rapporteurs, avec Philippe Bas, le Président de la commission des Lois, du groupe de travail qui nourrit cette démarche, je peux témoigner de l'intensité de ce travail. Nous avons comme fil conducteur le retour d'expérience de cette crise sanitaire et l'audition d'aujourd'hui s'inscrit également dans cette démarche.

L'épidémie a interrogé les capacités de coordination et d'action des Agences régionales de santé (ARS) avec les acteurs du territoire, qu'ils soient étatiques, sanitaires et, naturellement, les collectivités territoriales. Nous n'entendons évidemment pas, à ce stade, faire le procès des ARS, d'autant qu'une commission d'enquête fera le point des responsabilités des uns et des autres dans la gestion de la crise. C'est justement pour éviter qu'elles servent de boucs émissaires que nous n'avons pas convié de représentant des ARS, lesquelles demeurent en outre accaparées par la sortie progressive de la crise.

Notre délégation souhaite examiner les conséquences des choix des organisations territoriales effectués dans le domaine de la santé depuis la création des ARS en 2009. L'objectif à l'époque était de décloisonner le système de santé mais aussi de maîtriser les dépenses de santé. Ces agences remplaçaient les anciennes Agences régionales d'hospitalisation, créées en 1996, ainsi que les services déconcentrés du ministère de la Santé. Peut-on dire que la loi dite Bachelot à l'origine de la création des ARS a retiré le pouvoir des médecins, notamment des chefs de service, pour les transférer aux directeurs d'hôpital en privilégiant une approche gestionnaire ? Ce n'est pas mon point de vue et j'ai pu constater que les systèmes précédents avaient atteint leurs limites. Le rôle d'un directeur ne peut être limité à une démarche gestionnaire, sans vision, et beaucoup dépendent des consensus pouvant se créer entre les divers acteurs.

Tout n'a pas toujours été négatif, mais nous sommes passés d'un système perfectible à un système « à la française » dont nous constatons aujourd'hui les limites. S'agissant du rapport avec les territoires, cette loi prévoyait notamment la mise en place d'instances de coordination, dont les conseils de surveillance des ARS. Lors de l'examen au Parlement de cette loi de 2009, un certain nombre de propositions, notamment sénatoriales,

n'avaient pas été prises en compte et elles auraient pu éventuellement permettre un meilleur équilibre.

Les ARS sont aujourd'hui vu comme trop distantes des territoires. Elles associeraient trop peu les acteurs locaux, seraient trop bureaucratiques, trop fragiles en cas de crise, et la coordination avec l'ensemble des acteurs, sans autorité réellement reconnue, aurait été défailante. Nos invités, MM. Jean-Louis Thiériot, député de Seine-et-Marne ; Dominique Dhumeaux, maire de Fercé-sur-Sarthe ; Frédéric Bierry, président du conseil départemental du Bas-Rhin ; Frédéric Pierru, sociologue, chargé de recherche au CNRS, et Jean de Kervasdoué, économiste de la santé, professeur émérite au CNAM vont donc nous éclairer sur ces différents points.

M. Jean-Louis Thiériot, député de Seine-et-Marne. – Je veux d'abord préciser que je m'exprime en tant qu'observateur et praticien mais que je ne suis pas un spécialiste des questions de santé. Néanmoins, comme ancien président de département et comme conseiller départemental pendant la crise, je vous propose de vous faire part de mon retour d'expérience, avant de vous suggérer quelques pistes d'amélioration.

Avant toute chose, je veux à nouveau rendre hommage aux soignants, comme nous le faisons tous. Les éventuelles critiques que je formulerais ne sont évidemment pas destinées au corps médical ou paramédical, qui fut exceptionnel.

J'ai constaté durant cette crise que les ARS étaient inadaptées à la gestion de l'urgence. J'ai pu l'observer d'abord lors de la crise liée aux masques. Les ARS ont été dépassées sur le plan logistique. Totalement perdues, elles ont été incapables de gérer les flux, les livraisons et les stocks et nous avons dû pallier leurs insuffisances pour fournir les pharmaciens.

La difficulté à faire remonter les informations illustre aussi le fait que ces structures sont dépassées. Les Établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) nous transmettaient, au préfet et à moi-même, des décomptes quotidiens. Les ARS nous assuraient qu'un seul décès, et non dû au Covid, avait eu lieu, et nous découvrions dans Le Parisien la semaine suivante que 17 décès s'étaient en fait produits. Il a fallu que ce soit le département qui finisse par faire remonter à l'État les informations concernant ces établissements de santé.

Enfin, les ARS souffrent d'un juridisme permanent et du principe de précaution poussé à l'extrême. Ainsi, lorsqu'il fallait agir vite, nous entendions le doux bruissement des parapluies s'ouvrant, au lieu de la mise en œuvre des actions nécessaires.

Les ARS ne sont donc pas des structures adaptées pour gérer l'urgence. Au niveau départemental, le problème du dualisme entre le préfet et l'autorité de santé n'aide pas. Dans une situation de crise, il est absolument indispensable que la décision soit centralisée. Le problème ne

s'est pas posé au niveau des directeurs d'hôpitaux mais bien au niveau des ARS, instances de coordination.

Mon sentiment est que la carte hospitalière ne peut pas être gérée par une instance administrative ou une agence déconcentrée de l'État, mais qu'elle doit impérativement être décentralisée. En Allemagne, ces éléments sont gérés par les Länder. Sans responsabilité politique, nous arrivons à une vision technocratique des choses, alors que les seules capables de comprendre réellement les besoins d'un territoire, ce sont les collectivités territoriales. Je ne me prononcerai pas à ce stade sur le niveau de décentralisation souhaitable. Mon ancienne casquette de président départemental me fait plutôt pencher pour le département ; les régions XXL rendent les choses plus compliquées.

L'autre point qui me semble fondamental dans cette nouvelle organisation de la santé, c'est la nécessité de coopérer efficacement avec le secteur privé, que ce soit la médecine de ville, la médecine libérale ou les cliniques. Lors de la crise, alors que tout le monde devait tirer dans le même sens, j'ai assisté à une absence totale de coordination avec les médecins libéraux, les infirmières libérales ou les cliniques, auxquelles aucun patient n'était envoyé alors même que les hôpitaux étaient sous tension.

M. Dominique Dhumeaux, maire de Fercé-sur-Sarthe. – Dans le cadre de l'agenda rural, mission à laquelle j'avais participé avec quatre de mes collègues, nous avons déjà alerté le Gouvernement sur la difficulté que nous connaissions, nous élus, pour comprendre le rôle des ARS et sur les liens inexistantes entre nous et ces structures, loin de tout et inaccessibles pour le moindre dialogue.

Je suis sapeur-pompier de profession et j'ai été surpris, au début de la crise, que le Gouvernement fasse le choix de s'appuyer sur les ARS alors que l'État dispose des zones de défense et de sécurité, qui sont mises en place justement pour gérer ce type de crise et qui n'ont pas du tout été alertées ou utilisées. Cela explique les difficultés pour les préfets et les ARS de travailler ensemble durant la crise, les préfets n'étant pas habitués à dialoguer avec les ARS. Les services de l'État fonctionnent parfois en silo et n'ont pas coutume de partager leurs expériences et leurs problématiques. Les préfets nous ont ainsi alertés sur les difficultés à travailler avec les ARS ou les directions académiques durant la crise.

Nous nous sommes rapprochés des maires ruraux pour connaître leur vision des ARS avant et pendant la crise. Force est de constater que personne n'a de contact avec les ARS, si l'on n'est pas un élu disposant d'un centre hospitalier sur son périmètre. Ce manque de contact contribue à rendre les décisions de ces agences difficilement applicables. Ces décisions font le plus souvent des dégâts dans nos territoires : par exemple, l'obligation d'avoir deux médecins pour installer une maison de santé pluridisciplinaire sur un territoire, contre un seul auparavant. Dans un

territoire dépourvu de médecins, imposer deux médecins généralistes pour constituer une maison de santé est évidemment la solution idoine pour qu'aucune maison de santé ne puisse être mise en place.

En échangeant, il ressort un sentiment d'opacité dans les décisions prises par les ARS. Cela rend d'autant plus difficile le rôle des maires, surtout dans les zones les plus touchées, où les élus n'ont jamais pu obtenir un pourcentage du nombre de personnes contaminées. Cela aurait toutefois permis aux élus locaux d'être encore plus réactifs.

Les ARS n'étaient pas faites pour gérer une telle crise. Le ministère de la Santé, qui ne connaissait que ces structures, s'est toutefois appuyé sur elles. S'il fallait demain corriger certaines choses, une solution serait d'intégrer les élus dans le mode de fonctionnement des ARS. Aujourd'hui, les seuls élus présents sont ceux des communes où des centres hospitaliers sont en place. Nous souhaiterions être intégrés dans les Communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS), les réunions d'ARS au niveau départemental, pour apporter notre regard et partager nos difficultés dans le cadre de l'accès aux soins. Dans mon département, le nombre de médecins généralistes est nettement inférieur à la moyenne nationale, et plus de la moitié d'entre eux ont plus de soixante ans. Or on sait aujourd'hui que lorsque quatre médecins partent à la retraite, seulement deux arrivent. La téléconsultation pourrait être une solution mais l'ARS avait bloqué ce système, déverrouillé durant la crise mais qui risque d'être à nouveau bloqué, alors qu'il est intéressant *a minima* pour le renouvellement d'ordonnances basiques pour désengorger les salles d'attente. C'est à travers notre présence dans ces instances que nous pourrions faire valoir les besoins de nos administrés et faire en sorte que les ARS deviennent enfin de vrais outils de santé publique.

M. Frédéric Pierru, sociologue, chargé de recherche au CNRS. - Plus que les ARS, je critique leur mauvaise naissance. Lors de la loi les élaborant, il y a eu deux conflits : un avec la Caisse nationale d'assurance maladie, qui souhaitait garder la main sur la médecine libérale, et un autre avec les préfets, qu'on voit resurgir à l'occasion de cette crise. Les ARS n'ont jamais eu la main sur la médecine libérale et la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) a conservé son pré carré. Cela constitue une forme de péché originel. Les ARS devaient avoir la main sur tout le système de soins et elles ne contrôlent en fait que le seul hôpital. Ce contrôle est en outre étroitement bordé par l'échelon national. Les ARS sont donc des colosses entravés qui, dans le domaine médico-social, partagent leurs compétences avec les collectivités territoriales.

Les préfets ont effectivement mal vécu l'installation d'ARS qui leur échappaient, alors qu'ils avaient auparavant l'autorité sur les précédentes structures. Lors de l'élaboration de la loi, il y a eu notamment un conflit sur la veille et la sécurité sanitaire, et particulièrement sur la surveillance épidémiologique. Les préfets souhaitaient conserver la main sur le volet

sécurité sanitaire géré par les ARS. Là encore, la solution privilégiée a été celle d'un armistice bancal, comme nous l'avons constaté lors de cette crise. Cette crise a donc révélé les malfaçons originelles des ARS. C'est la raison pour laquelle je trouverais fort dommage d'en faire des boucs émissaires.

La territorialisation des politiques de santé a constitué un leurre. Dans la loi Hôpital, patients, santé, territoires (HPST), le mot « territoire » est employé 71 fois en 87 pages, dans la loi Touraine de 2016, il est utilisé 106 fois en 111 pages, et dans la dernière loi du 26 mars 2019, il y est fait référence 110 fois en 94 pages. Nous constatons donc une véritable inflation de l'utilisation de la notion de territoire. Cela est d'autant plus surprenant que la réalité de l'évolution de la gouvernance du système de santé est celle de la centralisation croissante. Les dernières lois ont été faites pour contourner les élus locaux, perçus comme des freins à la restructuration hospitalière. La difficulté rencontrée par les élus locaux pour nouer des contacts avec les ARS ne constitue donc pas une anomalie puisque c'était le cœur des lois successives. C'est également la raison pour laquelle les préfets ont été dépossédés au profit des directeurs généraux d'ARS. Il ne faut donc pas se laisser abuser par l'incantation de territorialisation, qui ne correspond en rien aux logiques inhérentes aux plus récentes transformations de notre système de santé.

En parallèle, nous avons également assisté à une centralisation concernant la médecine libérale via l'action de la CNAM. Les délégations départementales ont été délibérément vidées de leur contenu. Emmanuelle Wargon, secrétaire d'État auprès de la ministre de la Transition écologique et solidaire, expliquait que l'objectif était de ne pas reproduire le modèle préfectoral des Directions départementales des Affaires sanitaires sociales (DDASS) et de recentraliser au siège dans la mesure du possible.

Il me semble donc que l'on a vu, lors de cette crise, l'évanescence de l'État sanitaire infrarégional. Cela a naturellement été renforcé par les grandes régions.

J'aurais deux pistes d'évolution. Il ne s'agit pas seulement de réformer les ARS, mais l'ensemble du cadre. Il faudrait soit leur donner un réel pouvoir décisionnel, ce qui nécessiterait une montée en charge du fonds d'intervention régional dont les crédits ne cessent de stagner, soit de donner aux délégations départementales de vrais moyens humains, d'expertise et décisionnels pour pouvoir conduire une réelle politique territoriale de santé. Un modèle plus révolutionnaire serait de s'inspirer du modèle anglais et de donner la main à une structure qui gérerait l'ensemble de l'offre de soins dans un périmètre d'environ 60 000 habitants, que ce soit sur la médecine libérale, l'hôpital, le médico-social ou la prévention, et ce en assurant la représentation des élus locaux dans ces structures de pilotage des politiques de santé, le tout naturellement dans un cadre fixé à l'échelon national.

M. Frédéric Bierry, président du conseil départemental du Bas-Rhin. - Il est nécessaire aujourd'hui de clarifier les rôles entre l'État et les

acteurs locaux. La crise du Covid a mis en relief ce que nous ressentions au quotidien dans l'action sanitaire, à savoir l'inadaptation de l'ARS aux besoins de santé et médico-sociaux des territoires. Cela n'est évidemment pas une question de personnes. Tous les salariés des ARS s'investissent pleinement lors de cette crise. Eux-mêmes déplorent l'organisation de leurs services.

Cela ne fonctionne pas, tout d'abord du fait d'un problème de périmètre. Les grandes régions sont inadaptées. Dans la région Grand Est, nous comptons dix départements. C'est trop grand et trop éloigné pour être efficace : je disais récemment que je voyais plus régulièrement la ministre de la Santé que mon directeur d'ARS ! Mes collègues présidents de département m'informaient également n'avoir pas échangé depuis plus d'un an avec leur directeur d'ARS. Lorsque l'on sait le rôle crucial que jouent les départements, notamment sur le plan médico-social, on constate à quel point ce périmètre est inadapté. Il traduit par ailleurs une méconnaissance des réalités territoriales.

En organisant des périmètres élargis, on a créé des concurrences entre les Centres hospitaliers universitaires (CHU). Le CHU de Nancy et le CHU de Strasbourg sont en tension, avec des déplacements de services sans tenir compte des réalités locales. Des problèmes sont nés là où il n'y en avait pas.

Lors de la crise, nous avons dû agir avec la société civile et les acteurs locaux pour pallier les carences des ARS, notamment concernant les masques. Sans notre action, nous aurions à déplorer des décès supplémentaires et certains professionnels de santé auraient dû se mettre en retrait. Nous n'avons pas seulement livré les EHPAD, mais aussi les hôpitaux. De vrais besoins n'étaient pas couverts, et la logistique comme l'agilité étaient territoriales et donc portées par les élus locaux.

J'ai pu assurer un lien quotidien avec les EHPAD de mon département, car nous nous étions organisés en amont. Cela m'a permis de connaître tous les jours l'état sanitaire de chaque EHPAD : personnels et pensionnaires touchés, nombre de décès,... Nous avons constaté que les ARS, bien souvent, n'avaient pas connaissance de ces indicateurs. Le lien direct entre les établissements et les ARS n'existe pas.

Le système administratif est à la fois coûteux et construit essentiellement autour du contrôle administratif. Le directeur du CHU m'expliquait que deux ou trois membres de son personnel consacraient leur temps à répondre à des questionnaires administratifs de l'ARS. Ces démarches sont très cloisonnées. Il manque une approche globale des enjeux sanitaires et des dépenses sanitaires. Un hôpital de proximité a par exemple mis en place un service de chimiothérapie. Ce système représentait un certain coût pour cette clinique mais l'ARS n'a pas tenu compte des coûts de déplacement dans le coût global de ce service de santé. Il revenait moins cher de mettre en place

un service de chimiothérapie décentralisé dans cette clinique que de faire se rendre les patients à Strasbourg. Mais, sans cette vision globale, il a été recommandé de fermer ce service. Pour les EHPAD, un double travail administratif perdure, alors que les besoins en personnel sont les plus urgents dans ces établissements.

Les besoins sanitaires du médico-social ne sont par ailleurs pas pris en considération. Dans le cas des troubles du comportement psychique des enfants placés par exemple, nous n'avons pu obtenir aucune réponse sanitaire. Cela traduit, là encore, l'inadaptation des ARS pour répondre aux besoins quotidiens du médico-social.

Nous attendons de l'État qu'il fixe les objectifs de santé à partir des réalités sanitaires de notre pays et qu'il valorise financièrement et statutairement les soignants. Pour relever les enjeux publics de santé, seule la sphère publique territoriale me semble toutefois capable. J'entends par sphère publique territoriale le département, au regard des compétences qu'il exerce déjà. C'est ensuite le bloc local : communes et intercommunalités. Les maires doivent retrouver un pouvoir d'action en la matière. Nous avons également besoin des services déconcentrés de l'État.

Les élus me semblent plus aptes à gérer ces enjeux que les agents de l'État, responsables devant leur hiérarchie et non devant les concitoyens. Les attentes en termes de réactivité et d'agilité sont donc bien plus importantes. Quand un agent de l'ARS visite un EHPAD, il vérifie le bon fonctionnement administratif et le respect des normes par l'établissement. Un élu va également accomplir cette mission mais il ira aussi au contact du personnel, des pensionnaires et de leurs familles car il les connaît. Il est sur le terrain et constate plus rapidement ce qui dysfonctionne dans les organisations.

Il est nécessaire d'organiser la gestion de la santé à partir des territoires. Il faut donner un rôle de chef de file aux départements pour mieux coordonner le sanitaire et le médico-social. Tout cela devra naturellement se faire en lien avec le bloc local et avec les services déconcentrés de l'État. Je crois que le préfet doit reprendre la main sur les ARS. Il faut que nous développons par ailleurs des contrats locaux de santé médico-sociaux et sociaux. Il est nécessaire de décroiser ces trois problématiques en lien également avec les établissements privés. Il faut ensuite réduire le périmètre des ARS pour garantir une connaissance départementale. Il faut enfin redonner des pouvoirs décisionnels aux délégués départementaux.

En tant que transfrontalier, je constate que le coût de la santé est bien plus faible en Allemagne alors que les moyens alloués sont les mêmes. Le coût administratif est plus faible car il est organisé territorialement. Nous avons envoyé des patients à Brest, à plusieurs centaines de kilomètres, plutôt qu'à Karlsruhe, à quelques dizaines de kilomètres, comme cela a été le cas à

terme. En nous organisant à l'échelle transfrontalière, nous aurions pu être encore plus réactifs face à la crise que nous avons vécue ici.

Nous devons avoir conscience du coût du service public et du rendu du service public. Il faut revenir à des taxes et des impôts territorialisés. Le consentement à l'impôt est impossible si nos concitoyens ne perçoivent pas le lien entre leurs contributions et la qualité du service qui leur est rendu.

Enfin, dans la perspective de la loi 3D, j'ai proposé au Premier ministre que les missions de l'ARS soient déléguées à la future Collectivité européenne d'Alsace, d'abord sous forme de délégation puis dans une perspective définitive.

M. Jean de Kervasdoué, économiste de la santé, professeur émérite au CNAM. – La médecine dans le monde se spécialise. Il existe aujourd'hui 220 spécialités médicales, contre une dizaine auparavant. Nous avons tous pu constater durant cette crise que, pour certaines prises en charge de maladies lourdes, seuls les grands hôpitaux étaient en capacité de les assurer.

Nous allons entrer dans la phase du vieillissement de la génération du baby-boom, qui commence en 1947. L'âge de l'entrée dans la dépendance commence à 83 ans. Cette génération va donc entrer en situation de dépendance en 2030 et on va passer de six à onze millions de personnes de plus de 75 ans.

Il est nécessaire, pour comprendre la situation actuelle, de dresser un bref panorama historique. Notre période est celle de la fin de la démocratie sociale. Inventée en 1945, elle a de fait disparu dans le domaine de la maladie, à part la mutualité sociale agricole. Les autres caisses ne jouent plus aucun rôle. Doit-on conserver tout cet appareil très compliqué de caisses d'assurance maladie ? La CNAM n'a été créée qu'en 1967. Auparavant, il était possible de négocier les tarifs au niveau local. Par ailleurs, l'étatisation progressive du système de soins sans s'en donner les moyens est problématique. L'État est à la fois omniprésent et déliquéscent. L'État intervient d'abord par les statuts. Le titre « cadre de la fonction publique » est au demeurant un tribut très élevé que la gauche de l'époque a payé au Parti Communiste, et il me paraît nécessaire d'en sortir. Il faut établir des conventions collectives, d'autant qu'il n'existe dans le secteur médico-social aucune menace sur l'emploi. Des statuts de droit privé pourraient donc être développés, y compris pour des médecins. Aujourd'hui, dans le système hospitalier public, un réanimateur est payé comme un biologiste, où qu'il travaille. Tout cela n'est pas raisonnable.

M. Mathieu Darnaud. – Cette crise a en effet révélé le problème de l'excès de centralisme que beaucoup ont souligné. Malheureusement, celui-ci s'est avéré être un frein très fort, particulièrement en début de crise, notamment pour l'acheminement des masques.

Le point le plus fondamental est celui de la coordination. Je constate que l'échelon départemental permet une agilité nécessaire en période de crise. En Ardèche, nous avons pu organiser de manière hebdomadaire, au niveau de la préfecture, des échanges réguliers entre parlementaires, maires ruraux et autres acteurs du territoire pour pointer des sujets défailants. Cela nous a permis de pouvoir nous ajuster de façon pratique et pragmatique. Le dialogue a été fluidifié par la coordination assurée par le préfet, que ce soit avec la mise en place de centres spécifiques ou d'acheminements plus réguliers. Il faut de la coordination et de la clarté et définir qui doit être leader dans la crise.

M. Hervé Gillé. – Les projets régionaux de santé ont souvent manqué de co-construction et de concertation avec l'ensemble des collectivités. Nombre d'entre elles ne les ont pas adoptés, sans aucune conséquence induite, et le Projet régional de santé (PRS) s'est appliqué en tant que tel. Il faut réintroduire de la démocratie sociale dans l'élaboration des PRS et des contrats locaux de santé. Cela est nécessaire notamment dans le cadre du rapprochement du secteur de la santé et du médico-social. L'échelon départemental semble idéal pour constituer une interface intelligente dans les territoires. Dans le contexte, souhaitez-vous une révision des pratiques de concertation et des pratiques contractuelles à l'échelle des territoires ?

M. Charles Guéné. – Beaucoup d'entre nous se souviennent de votre excellente tribune dans *Le Figaro*, le 9 avril dernier, Monsieur Thiériot, dans laquelle vous évoquiez l'efficacité allemande et son rapport avec les moyens mis en œuvre, rapport qui interpelle. Nous avons l'impression que ce n'est pas à l'heure actuelle la ligne privilégiée pour le futur « Ségur de la Santé ». Votre autorité en la matière nous pousse à vous demander quelles sont les propositions de base que vous feriez si vous étiez appelé à intervenir devant le « Ségur de la Santé ».

N'êtes-vous pas étonné de l'absence des collectivités locales dans cette concertation nationale, puisque nous sommes probablement autant devant un problème d'organisation de notre pays que d'un sujet touchant à la santé ?

J'émettrai juste un bémol sur la question de la territorialisation de l'impôt. Les Allemands n'ont pas d'impôt territorialisé et ils sont pourtant efficaces. Je ne suis donc pas convaincu que cela soit une bonne piste, mais ce sujet pourra être débattu ailleurs.

Mme Sonia de la Provôté. – J'ai le sentiment que, depuis quelques années, deux mondes s'affrontent sur le plan de la santé, et qu'un a pris le dessus sur l'autre. D'un côté nous avons le monde du papier, des normes, de la gestion, des chiffres et du traitement collectif de la santé ; d'un autre côté, nous avons le monde de la santé, du stéthoscope, de la parole, de l'écoute et de l'humain. Cela est très dommageable. Je ne voudrais pas qu'on oublie la

suradministration au niveau national. Elle existe naturellement au niveau local, et cela plombe les ARS. Les conséquences sont importantes en termes de veille et de sécurité sanitaires. Néanmoins, au niveau national, les acteurs sont également multiples et tout cela ne fonctionne pas de manière fluide. Les décisions nationales sont aussi prises pour induire des tiraillements locaux. Nous constatons des incohérences et une absence de cohésion. Il faut se poser la question d'une simplification à l'échelon national, de regroupements d'instance et de clarification des missions.

Le sujet prégnant est celui du contrôle. Le monde sanitaire est aujourd'hui régi par le protocole, la norme et le budget. Le seul discours annuel est celui du Projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS). Cela est particulièrement symbolique : on évoque la santé uniquement par le prisme du PLFSS. Dans les différents PLFSS, l'équité face aux soins a été mise en difficulté, notamment d'un point de vue territorial avec la désertification médicale et les fermetures de maternités.

Par ailleurs, le privé n'est pas assez intégré dans la prise en charge sanitaire. Les ARS se préoccupent beaucoup du public et délaissent le secteur privé.

Entre ces deux mondes, gestionnaire et de terrain, il faudrait trouver une manière de faire fonctionner les choses. Cela passe par une baisse de la suradministration. Il est également nécessaire d'accepter que la santé a un coût. Lorsque l'on fait des choix d'économie, il faut être transparent avec les citoyens. Or le budget est déterminé au niveau national. Ces économies ne doivent pas sacrifier l'équité face aux soins et la qualité de la prise en charge des citoyens qui, à mon sens, se dégrade, notamment avec les pénuries de médicaments.

M. Jean de Kervasdoué, économiste de la santé, professeur émérite au CNAM. - Depuis une vingtaine d'années, je propose à tous les gouvernants d'étudier sérieusement le système d'un forfait annuel. Je ne suis pas pour imposer la généralisation de la capitation mais pour étudier son introduction partielle. Il me paraît plus noble de rémunérer un médecin pour un suivi des malades plutôt que pour effectuer des actes. Ce système mixte baisse considérablement les prescriptions au Danemark ou en Irlande du Nord. Un généraliste prescrit en effet généralement quatre fois ses honoraires.

La France a le talent de pervertir les bonnes idées et cela s'est constaté avec les maisons de santé. Avec une consultation facturée à 24 euros, les maisons de santé ne peuvent pas durablement fonctionner. Il faut donc étudier un système financier et juridique permettant aux différents professionnels de santé, surtout dans les zones rurales, de travailler ensemble dans un bâtiment commun sans que ceux-ci soient nécessairement subventionnés par les collectivités locales.

S'agissant de l'hôpital, il doit devenir une institution comme les autres, avec un vrai président de conseil d'administration. Or, aujourd'hui, le président du conseil d'administration n'a en réalité aucun pouvoir, mais le directeur est le maître du jeu. Un vrai président, avec responsabilités civile et pénale, devrait être nommé localement et celui-ci nommerait alors un directeur et un médecin chef. C'est là aussi une particularité française. Nos hôpitaux sont à la fois corporatistes, car les médecins élisent le président de la Commission médicale d'établissement (CME), et bureaucratiques, car l'État intervient sans cesse. Dans tous les pays occidentaux que je connais, le médecin chef est nommé par le président du conseil d'administration et non élu par ses pairs.

Nous avons l'exemple des centres de lutte contre le cancer, qui sont à la fois des établissements de droit privé mais aussi propriétés de l'État. On peut tout à fait imaginer une généralisation de ce statut.

La France est incapable de revoir les 8 000 nomenclatures d'actes médicaux. Tout cela n'est pas raisonnable.

Je terminerai par le sujet de la santé mentale. Cette question doit être gérée à l'échelon local. En Suède, la décentralisation est particulièrement importante : chaque citoyen suédois sait combien il paye pour sa santé, et une compensation nationale est mise en place en fonction de critères économiques, d'âge et de sexe. Il faut donner à l'échelon local les possibilités de recruter, de gérer et de définir des tarifs. Cela ne s'envisage qu'avec l'introduction au préalable d'une certaine autonomie politique et financière.

M. Philippe Dallier. - Quel que soit notre territoire, nous avons tous constaté les mêmes problèmes : la lourdeur de l'organisation actuelle, la difficulté à coordonner les actions de santé, l'impossibilité de concilier la santé publique et les libéraux,... Lorsque nous repenserons l'organisation de notre système de santé, nous ne pourrons pas apporter une réponse unique applicable uniformément sur le territoire national. Dans certains endroits, la région sera le territoire plus pertinent, dans d'autres, le département. À l'échelle de la métropole du Grand Paris, cela ne peut être à l'évidence le département. Le manque de moyens qu'a connu le département de Seine-Saint-Denis, alors qu'il est couvert par l'AP-HP, rend inimaginable que le futur système de santé soit partout piloté par le département. Il va falloir penser cette réorganisation en intégrant la diversité de nos territoires, en regardant les modèles les plus adaptés et en favorisant les coopérations avec les collectivités territoriales.

M. Jean-François Husson. - La région Grand Est a connu une polémique importante, avec les propos d'un directeur d'ARS confirmant les plans de suppression de postes entérinés par le passé. Il semble que les politiques hospitalières d'hier ne pourront pas se maintenir demain, compte-tenu à la fois des failles que la crise a révélées et du « Ségur de la Santé » ouvert le 25 mai dernier par le Premier ministre. Pensez-vous que les

différents plans d'économie d'avant-crise doivent désormais être considérés comme caducs ?

Dans ce contexte, il apparaît nécessaire que l'État parle d'une seule voix, notamment en temps de crise, et que le donneur d'ordre soit unique. Que pensez-vous de l'idée de regrouper sous l'autorité du préfet de département l'ensemble des services déconcentrés aujourd'hui autonomes ?

Les critiques ont été nombreuses, durant la crise, contre les réformes successives ayant conduit, depuis la loi HPST, à une « bureaucratisation » de l'hôpital et à sa direction par des responsables administratifs plus que médicaux. Diriez-vous que la création des ARS par cette même loi participe de la même logique ? Quelles propositions d'évolution faites-vous pour ces structures, douze ans après leur création ? Selon moi, le nombre de collaborateurs dans les ARS dépasse l'entendement.

M. Jean-Louis Thiériot, député de Seine-et-Marne. – La question ne se limite pas en effet aux ARS mais concerne l'architecture de l'ensemble du système de santé. Celui-ci doit être repensé. On compte 34% de personnels administratifs dans le système public de santé, contre 21% en Allemagne. Cela fait, outre-Rhin, 100 000 soignants de plus au contact des malades.

Le deuxième impératif est celui de la coordination. Il faut arrêter de travailler en tuyau d'orgue. J'ai vu, lors de cette crise, la difficulté pour faire travailler ensemble les médecins rouges et les médecins blancs.

La coordination implique la nécessité d'un chef de filât réellement efficace. Sur la question des EHPAD, lorsque l'ARS gère les soins, que le département gère l'hébergement, en ajoutant parfois les syndicats de communes, mais qu'aucun n'a d'autorité sur le directeur d'établissement, vous en arrivez à une situation de chaos telle que je l'ai connue sur mon territoire. Une directrice mise en place par l'ARS recrutait tant de contractuels qu'un dépassement budgétaire était à craindre et que des déclarations URSSAF ont été omises. L'organisation ne peut être uniforme mais je pense que le département demeure, sauf exception, l'échelon idéal.

J'insisterai enfin sur la nécessité de souplesse, d'expérimentation et de territorialisation des mesures. La télémédecine a été empêchée par des raisons réglementaires, alors que nous souffrons tous de la prolifération des déserts médicaux. Les maisons médicales ne peuvent ouvrir. Nous devons faire preuve d'audace et de simplification. Le but est celui de la souplesse, et cela passe par des conventions collectives qui plus adaptées aux besoins des territoires et donc aux habitants.

M. Dominique Dhumeaux, maire de Fercé-sur-Sarthe. – Je doute que la loi 3D puisse régler ces problèmes de répartition de compétences. Je doute d'ailleurs qu'elle aboutisse et je préfère donc ne pas m'appuyer sur cette espérance.

Le Gouvernement a commis, à mon sens, une erreur stratégique en traitant d'abord la question des hôpitaux dans son « Ségur de la santé ». L'accès aux soins dans nos territoires est l'une des clés pour répondre aux problèmes de fonctionnement de nos hôpitaux. Les services d'urgence sont engorgés. Cela s'explique souvent car la médecine de ville n'est pas en capacité de répondre à l'ensemble des demandes de nos administrés. Les médecins sont de moins en moins capables d'accueillir de nouveaux patients. Il me semble indispensable que ce sujet soit intégré à ce Ségur, qui doit apporter des solutions à nos territoires.

En période de crise, nos administrés se sont emparés de l'outil de téléconsultation. Nous, maires ruraux, sommes favorables au développement de cet outil afin de permettre des consultations rapides pour les actes médicaux limités. Les ARS pourraient conserver quelques mécanismes mis en place durant cette crise pour permettre aux téléconsultations de fonctionner demain et éviter les blocages qu'elles opposaient auparavant.

Cette crise alerte également sur le sort de nos aînés. Nous n'avons pas tiré les leçons de la canicule de 2003. Il nous faut dès maintenant réfléchir à un accueil de nos aînés différent de celui des EHPAD qui a montré ses limites. L'Association des maires ruraux de France (AMRF) réfléchit à un nouveau modèle, et nous pensons que la solution doit passer par la mise en place de logements adaptés au vieillissement au sein même de leur commune.

M. Frédéric Pierru, sociologue, chargé de recherche au CNRS. – L'option d'une décentralisation du système de santé a été explorée au milieu des années 80, et les élus locaux n'en ont pas voulu. L'État a également repris la main car les élus locaux ont préféré un rôle d'influenceur des préfets plutôt que de supporter la responsabilité politique du pilotage de ce système de santé. Je vous prie de bien vouloir excuser l'expression mais, selon certains élus, « décentraliser la santé, c'est décentraliser les emmerdes ».

La décentralisation me paraît être une option très difficile aujourd'hui, étant donné ce qui a été mis en place depuis des années. Cela pose en outre des problèmes redoutables dans un contexte de déséquilibres territoriaux croissants. Sur un enjeu aussi sensible que la santé, où les inégalités en termes d'accès aux soins sont les inégalités les moins bien tolérées par le corps social, je pense qu'aller vers une option de balkanisation/décentralisation serait particulièrement compliqué. Les pays ayant opéré une décentralisation, notamment l'Espagne, ont d'ailleurs connu une expérience amère.

L'option de la décentralisation et de l'unification me semble à la fois plus probable et plus souhaitable. L'unification passe par une levée des ambiguïtés et par la fin d'un système bancal où chacun conserve son pré carré. Il faut mettre fin à la dyarchie assumée entre l'assurance maladie qui régule la médecine libérale, et l'État qui se charge de l'hôpital. Le « Ségur de

la santé » est en réalité un « Ségur de l'hôpital ». On ne parle pour l'instant que de l'hôpital, ce que je conçois sur un plan politique comme un moyen de neutraliser la contestation hospitalière jusqu'à l'été.

Unifier les tutelles au niveau national et clarifier la répartition entre les 14 donneurs d'ordre est indispensable. Il est également nécessaire d'aller vers la déconcentration : centraliser au maximum dans les centres régionaux au sein des grandes régions n'est plus praticable. Il faut trouver un échelon pratique de proximité, qu'il s'agisse du département ou d'un échelon infra-départemental, en redéployant par exemple les délégations départementales et en les dotant de réels pouvoirs, tout en réarticulant l'ensemble du système.

Il conviendra par ailleurs de régler les conflits entre les directeurs généraux d'ARS et les préfets. Les ARS doivent-elles revenir dans le giron des préfets ? Cela est envisageable mais il faut trancher cette question. Enfin, il faut évidemment associer le plus étroitement possible les élus locaux à ces structures de proximité.

M. Frédéric Bierry, président du conseil départemental du Bas-Rhin. – Nous avons peut-être, nous les élus, manqué de maturité lors de l'éventuelle prise en charge du système de santé dans les années 80, mais nous sommes aujourd'hui en capacité de le faire. Dans les territoires qui le souhaitent, je pense qu'il faut expérimenter une décentralisation du volet santé, médico-social et social, qui doit à mes yeux être décloisonné.

Il faut bien évidemment s'assurer qu'un niveau de soins équitable soit garanti pour l'ensemble des citoyens. C'est là où on peut attendre l'engagement de l'État au titre de ses devoirs de péréquation, d'évaluation et de soutien. L'État doit compenser les difficultés que les collectivités pourraient rencontrer pour faire face à cet enjeu.

Je partage, en revanche, cette volonté de déconcentration. Lorsqu'était évoqué l'enjeu de coordination durant la crise, j'ai constaté en Alsace qu'un travail en bonne intelligence entre préfet, président de département et président des maires du territoire était possible et permettait de dégager des réponses rapides et agiles, tout en restant chacun à sa place. Mais cela nécessite de développer un vrai lien de qualité. J'avais d'ailleurs dit au Premier ministre que c'est cette sphère territoriale déconcentrée, décentralisée et co-organisée qui a du sens.

Il faut s'inspirer des belles expériences en matière de contrats locaux de santé à l'échelle de vie de nos concitoyens. À l'aune de ces constats de carence, mais aussi de réussites sanitaires, nous devons formuler des propositions sensées dans lesquelles les acteurs locaux puissent s'engager. Dans mon territoire, c'est l'intercommunalité qui a acheté des locaux pour construire des cliniques. Il y a un profond engagement local.

Concernant la territorialisation de l'impôt, si l'on veut que le citoyen accepte le coût de la santé, nous devons lui montrer les résultats liés à ce

coût en termes d'actions de proximité. Les sommes colossales à l'échelle nationale ne parlent pas à nos citoyens.

La suradministration de notre pays est un vrai problème. On dénombre aujourd'hui 1 200 agences d'État, qui coûtent 60 milliards à notre pays. La multiplicité des acteurs dans le secteur de la santé empêche toute fluidité. En déconcentrant et décentralisant l'action sanitaire sur les territoires, on s'éviterait toutes ces dépenses administratives.

Concernant le déficit d'équité sanitaire que vous évoquiez, il incombe à l'État d'être le garant d'une offre de santé de qualité sur l'ensemble des territoires. Le préalable demeure toutefois de témoigner une confiance à ces territoires, et c'est si et seulement si le territoire est en difficulté que l'État se doit d'agir.

J'espère que la loi 3D permettra des réelles expérimentations sur des territoires qui sont prêts à s'engager. J'ai parfois peur que, comme par le passé, le Gouvernement fasse semblant de faire de la décentralisation. Au regard des situations diverses de notre territoire, une décentralisation permettrait cependant de faire avancer l'action publique. Il n'y a pas de réponse unique territoriale et la loi 3D pourrait traduire cette expression.

Il faut enfin permettre de faire évoluer le droit du travail sur les accueillants familiaux. J'ai eu l'occasion d'évoquer le sujet avec les divers ministres de la Santé qui se sont succédé. Il faut qu'on puisse déployer plus amplement les outils permettant le maintien à domicile et cela suppose la revalorisation de tous ces métiers.

M. Jean-Marie Bockel, président. - Vos interventions nourriront le projet de loi 3D mais également les travaux du Sénat. Le Président Larcher s'est engagé à des propositions sénatoriales sur ce que devrait être la poursuite de la décentralisation et donc de la déconcentration. Ce travail devrait aboutir à la sortie des municipales et nous œuvrons sans relâche pour le finaliser avec l'ensemble des groupes du Sénat.

M. Jean de Kervasdoué, économiste de la santé, professeur émérite au CNAM. - Je ne pense pas, malheureusement, que nous soyons prêts pour une entière décentralisation. Nous sommes en revanche mûrs pour nous adapter à la réalité locale, d'une part, et à avoir d'autre part un État qui fonctionne.

Cela nécessite pour les territoires de pouvoir recruter, pouvoir innover, pouvoir contracter et de pouvoir payer. Nous en sommes très loin aujourd'hui. Il n'est pas possible de pouvoir recruter en dehors des statuts ou de pouvoir innover en dehors des nomenclatures. Jusqu'où peut-on aller dans cette liberté ?

Suite à l'affaire du sang contaminé, les gouvernants n'ont plus voulu avoir en direct la responsabilité des agences. Celles-ci sont donc « en roue libre » et passent leur temps à se protéger. En effet, une de nos particularités

françaises réside dans la responsabilité civile mais aussi pénale des fonctionnaires. Cette surprotection et ces normes folles qui s'imposent à tous proviennent en partie de cette spécificité.

Le ministère de la Santé se caractérise curieusement par son faible nombre de médecins. Les experts de ce ministère sont surtout des experts juridico-administratifs. L'expertise en santé publique est donc particulièrement absente, ce qui se traduit par cette incapacité à mener opérationnellement la gestion des masques ou des tests. Les machines adaptées étaient dans les services des vétérinaires. Ceux-ci sont très doués en virologie mais il a fallu un mois pour prendre le décret adapté leur permettant de réaliser des tests. La liste de ces absurdités administratives est encore longue. Nous constatons une surdétermination protectrice de l'État et des fonctionnaires. Les ARS n'assument aucune responsabilité et cela retombe in fine sur les élus locaux, particulièrement ceux des communes rurales.

La situation implique que l'on réforme nos pratiques et qu'on ne s'arrête pas à l'examen des symptômes, mais qu'on remonte jusqu'aux causes.

VII. AUDITION DE M. CHRISTOPHE CASTANER, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR « QUELLES MARGES D'ACTION POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN LIEN AVEC L'ÉTAT ? » (4 JUIN 2020)

M. Jean-Marie Bockel, président. – Monsieur le ministre, j'ai le plaisir, avec mes collègues présents en cette salle Clemenceau du Sénat et par visioconférence, de vous accueillir pour cette audition importante. Merci à vous de jouer le jeu, et merci à vos collaborateurs de l'avoir préparée avec nous, afin que nous puissions aborder les nombreux sujets relevant de votre compétence et intéressant notre délégation.

Vous dresserez certainement le bilan de l'action de votre ministère, à la fois pendant le confinement et, aujourd'hui, en période de déconfinement. Parmi nos thématiques de prédilection, se trouve évidemment l'angle sécuritaire : bilan des mesures de police administrative, apport des polices municipales en lien avec vos propres services, etc. Je pense aussi au rôle des Secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'Intérieur (SGAMI), qui assurent, dans chaque zone de défense, l'appui administratif et logistique des services de police et de gendarmerie, ainsi que des préfetures.

Mais votre ministère est aussi celui du réseau préfectoral. Nous avons pu constater, à travers les travaux de notre délégation et, plus généralement, ceux du Sénat, le rôle spécifique et particulièrement important qui a été joué par les préfets. Ils ont été, pour les élus et les parlementaires, des interlocuteurs réguliers, nous adressant même des retours d'expérience dans le but d'améliorer leur action. Notre délégation a ainsi avancé, en lien avec le président du Sénat et après avoir auditionné les principales associations d'élus, une douzaine de propositions pour le déconfinement, la première étant la création, en période de crise, d'une sorte de « *task force* » autour d'un préfet « pilote ». Nous reviendrons sans doute sur ces questions, notamment dans le cadre des travaux du Sénat sur la poursuite de la décentralisation.

Alors que votre collègue Jacqueline Gourault, que nous avons auditionnée – ainsi que Sébastien Lecornu –, prépare un texte dit « 3D », vous nous préciserez quelles pistes vous envisagez en termes de déconcentration et de rassemblement des services de l'État sous l'autorité du préfet de département.

Nous parlerons sans doute aussi du second tour des élections municipales, dont la préparation relève de votre compétence, et des enjeux de partenariat en matière de sécurité entre l'État et les collectivités territoriales.

Cette audition est retransmise, en direct, sur le site du Sénat et sur la chaîne Public Sénat, et suivie par un certain nombre de journalistes, dont je salue la présence.

M. Christophe Castaner, ministre de l'Intérieur. – Il n'est pas question pour moi de « jouer le jeu » ; il est normal que je me présente devant vous pour répondre à vos questions. Le parlementaire que j'ai été sait l'importance de ces moments. Je m'y plie par devoir, mais aussi avec plaisir, car, ayant également été maire pendant quinze ans, j'ai conscience du lien unissant les maires et le Sénat. Ce lien s'est exprimé tout particulièrement à l'occasion de la crise sanitaire majeure que nous venons de vivre, crise ayant bouleversé nos quotidiens et demandé autant une réponse forte de l'État qu'une réponse coordonnée avec les collectivités territoriales.

Les derniers mois ont montré au grand jour la complémentarité de nos actions et la pertinence du couple préfet / maire pour répondre, au plus près du terrain, à la situation d'urgence, étant rappelé qu'aux termes de l'article 72 de notre Constitution le préfet représente l'État et les membres du Gouvernement auprès des collectivités territoriales de la République.

C'est le premier enseignement que nous pouvons tirer de la gestion de la crise et, dès la première rencontre avec les associations d'élus, la principale revendication portée par leurs représentants a été de conforter ce couple préfet / maire.

Je voudrais aborder trois points dans mon propos liminaire : le travail accompli avec les collectivités territoriales depuis le début de la crise, la façon dont il a conforté le *continuum* de sécurité et l'organisation des élections municipales.

Dès les premières heures, j'ai souhaité que les collectivités territoriales, en particulier les maires, soient associées à notre travail. Chaque soir, j'ai présidé des réunions en visioconférence avec les préfets de région et l'ensemble des préfets et, chaque soir, j'ai porté et entendu ce message. À travers ce contact permanent avec les préfets, j'étais en contact avec les élus locaux, pouvant ainsi mesurer les inquiétudes, les attentes, mais aussi la mobilisation et la volonté de faire.

Ce que j'ai pu noter, c'est que le préfet a été identifié, dans ce rapport de proximité, comme une figure d'autorité, capable de délivrer une parole plutôt rassurante et d'organiser le dialogue avec chacun.

Durant la période de confinement, de nombreux maires ont légitimement souhaité prendre des mesures d'interdiction d'accès à certaines zones ou décréter des couvre-feux. J'ai donné systématiquement la même consigne, demandant aux préfets d'accompagner les municipalités et, plus largement, les collectivités territoriales dans leurs démarches, dans le respect du droit et avec efficacité, pragmatisme et souci du dialogue. Cela m'a paru tout à la fois efficient et naturel : c'est bien au niveau local que l'on connaît le mieux le risque et les capacités de réaction face à ce risque.

Pour avoir confirmation de cette méthode, il suffit d'examiner les arrêtés pris à la demande des maires pour des couvre-feux ou des interdictions d'accès. Au-delà des cas largement médiatisés, comme la fermeture de la promenade des Anglais à Nice ou celle des berges de la Seine à Paris, les exemples ont été très nombreux.

Pourtant, rares sont les arrêtés de couvre-feux qui ont été contestés par les préfets et, chaque fois, nous avons mis l'accent sur la coordination. Dans les Alpes-Maritimes, par exemple, à partir du moment où plusieurs maires ont pris de tels arrêtés, j'ai demandé au préfet de prendre un arrêté départemental pour assurer une coordination d'ensemble. Le seul type de mesures que j'ai refusées, ce sont les arrêtés de couvre-feu par quartier : sachant les conséquences que ces décisions pourraient avoir en termes de stigmatisation, j'ai donné une consigne stricte pour que les arrêtés soient toujours pris à l'échelle de la commune et même, plutôt, sur l'ensemble urbain. Il en va de même pour d'autres sujets, comme les ouvertures dérogatoires de marché ou la gestion des cimetières.

Cette relation préfet / maire, particulièrement intense et efficace durant la période de confinement, est tout aussi nécessaire aujourd'hui. C'est le sens de la stratégie arrêtée par le Président de la République et le Premier ministre : permettre une adaptation locale du déconfinement.

Dans une circulaire du 6 mai, le Premier ministre a ainsi demandé aux préfets et aux directeurs généraux des agences régionales de santé (ARS), de s'appuyer systématiquement sur les élus locaux. Nous avons créé des comités locaux de levée du confinement pouvant réunir État, collectivités territoriales, acteurs économiques et sociaux. J'ai aussi, dès le début de la crise sanitaire, demandé aux préfets qu'ils invitent régulièrement les parlementaires de leur territoire à participer à diverses réunions.

Par ailleurs, à l'occasion de l'évolution du cadre réglementaire de l'état d'urgence sanitaire, le Gouvernement a aussi souhaité que les préfets travaillent en étroite collaboration avec les collectivités territoriales, pour toutes les questions locales.

Ainsi, durant la première phase de confinement, nous nous sommes inspirés de la règle appliquée pour les marchés afin de permettre la réouverture des plages, lacs et bases nautiques : ouverture possible à la demande des maires, sous réserve du respect de certaines règles. Le même principe a prévalu pour l'ouverture de certains musées, monuments ou zoos ou, *a contrario*, pour l'interdiction d'ouverture de certains marchés ou centres commerciaux.

Depuis la semaine dernière, et l'entrée dans la deuxième phase de déconfinement, je note combien le binôme préfet / maire poursuit sa relation de confiance. Je ne prétends pas qu'il n'y ait eu aucune tension nulle part ce serait mentir, mais le système, globalement, a bien fonctionné. Preuve en est : le nombre de fois où j'ai été sollicité par un élu local pour

appeler le préfet et lui demander un peu de souplesse a été relativement faible !

Cela a été le cas, aussi, pour l'accompagnement des maires dans la distribution des masques, sujet sur lequel le ministère de l'Intérieur a beaucoup travaillé avec eux. Nous avons notamment assuré la distribution de plus de 700 000 masques aux plus petites communes. L'État a en outre pris en charge et organisé, en collaboration avec les différentes collectivités territoriales, selon leurs compétences, la mise à disposition de 5,3 millions de masques aux publics dits vulnérables et de 1,2 million de masques aux personnels de la petite enfance.

Vous l'avez compris, la relation de confiance qui s'est nouée avec les collectivités locales durant le confinement, et qui perdure aujourd'hui, a permis de mettre en lumière les vertus de ce travail en commun.

C'est valable aussi pour les questions de sécurité et, en particulier, pour le *continuum* de sécurité. La complémentarité entre l'action des forces de sécurité intérieure et des polices municipales est une évidence.

D'ailleurs, dans la loi du 23 mars 2020, nous avons permis aux polices municipales de sanctionner les infractions à l'état d'urgence sanitaire ; elles ont dressé un total de 152 949 contraventions. Je souhaite donc leur rendre hommage : c'est aussi par leur action, au contact des forces de l'ordre, que l'épidémie a pu reculer.

Pour la période de déconfinement, nous avons encore étendu les capacités à verbaliser les infractions à l'état d'urgence sanitaire, en autorisant notamment les agents de sécurité assermentés des opérateurs de transport et les policiers municipaux à verbaliser le non-port du masque.

Ce sont là des points importants, car, pour ma part, je suis convaincu que la sécurité de demain doit être appréhendée comme un sujet global : nous ne pourrons pas la construire sans les acteurs locaux. Ce qui s'est passé durant le confinement, comme ce qui se passe aujourd'hui, à l'occasion du déconfinement, apporte une preuve supplémentaire de la nécessité de faire monter en puissance les coopérations de cette nature.

Enfin, je voudrais aborder l'organisation des élections municipales. Comme vous le savez, dans plus de 30 000 communes, les conseils municipaux qui avaient été élus à l'issue du premier tour du 15 mars se sont installés. Dans les autres communes, ce sont les conseils élus en 2014 qui voient leur mandat prorogé jusqu'au second tour du 28 juin.

Ce second tour, je le pose comme un principe. La réversibilité en fonction de l'évolution sanitaire est toujours possible, mais, même si nous aurons l'occasion de discuter ensemble d'un projet de loi portant sur une éventuelle annulation, le décret que j'ai signé convoque bien les électeurs le 28 juin.

Sur ce sujet, je veux également souligner l'engagement exceptionnel de tous les élus dont le mandat a été prolongé dans un contexte difficile. Parfois, ils étaient battus, ou avaient décidé de ne pas se représenter. Pourtant, ils ont continué à exercer leurs fonctions, portant haut et fort leurs engagements. Je tiens à les en remercier.

Mais, avec le déconfinement, il fallait que la vie démocratique locale puisse reprendre ses droits. C'est pourquoi nous travaillons à la sécurisation de l'élection du 28 juin.

Je ne m'appesantirai pas sur la date, choisie en responsabilité, mais j'insisterai sur certaines règles : port du masque obligatoire - grand public pour les électeurs, et chirurgical pour les personnes tenant le bureau de vote et les scrutateurs -, organisation spécifique des bureaux de vote afin d'assurer la distanciation sociale, accès au gel hydroalcoolique ou à un point d'eau, règles de manipulation des stylos et des pièces d'identité. En résumé, nous reprenons la totalité des préconisations sanitaires exprimées par le Conseil scientifique.

Je me suis engagé, devant l'ensemble des associations d'élus, sur une prise en charge par l'État de la totalité des surcoûts liés à la dimension sanitaire du déroulement du vote.

Je voudrais souligner l'excellent travail réalisé par les communes à l'occasion de la préparation du premier tour : en peu de jours, l'organisation mise en place a été remarquable. Par conséquent, compte tenu des délais impartis, je ne doute pas que nous puissions garantir aux Français qui se déplaceront pour voter dans les 5 000 communes concernées par un second tour de le faire dans les meilleures conditions de protection sanitaire.

Cette période, j'insiste, révèle l'importance du travail que nous pouvons accomplir avec les collectivités territoriales.

Nos administrations ne sont pas toutes organisées sur le même échelon territorial. Le Premier ministre a fait le choix de conforter les préfets de département, de les faire monter en puissance. La gestion de la crise démontre que cet échelon de proximité, l'échelon départemental, que beaucoup pensaient ringard - peut-être m'est-il arrivé de le penser lorsque je siégeais dans un exécutif régional... -, est un levier majeur d'animation territoriale.

Je suis assez fier d'être à la tête d'un ministère de l'Intérieur qui a montré toute sa force de résilience. La période récente n'a pas été de tout repos. Les préfets ont fait face, depuis dix-huit mois, à des situations difficiles. Mais, quand il a fallu mettre en place les mesures d'accompagnement du confinement - en vingt-quatre heures - ou des dispositifs comme les cellules d'appui territorial à l'isolement, j'ai vu une machine impressionnante se déployer pour répondre à toutes les sollicitations, celles des maires, comme celles du Gouvernement ou de la représentation nationale, à travers les textes adoptés par ses soins.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Nous avons eu des remontées à propos de tensions, ou de difficultés, survenues durant la période de pandémie et de sortie de confinement, entre forces de police municipale et forces de sécurité de l'État. Ayant été maire de Mulhouse pendant plus de vingt ans, une ville où des questions de sécurité se posaient, je suis depuis longtemps partisan du partenariat, et convaincu que les choses peuvent se passer très harmonieusement, dans un climat de confiance. Mais celui-ci se bâtit en permanence, et un moment comme celui que nous venons de vivre peut permettre de mettre certaines choses au clair. Quel est votre sentiment sur ce point ?

Par ailleurs, la crise ne connaît pas les frontières ! À la frontière de l'Allemagne et de la Suisse, nous avons connu de fortes restrictions de passage, non pas pour les travailleurs, mais pour les relations régulières liées à la vie quotidienne. Certaines restrictions sont encore maintenues jusqu'au 15 juin. C'est difficile à comprendre, surtout au moment où les économies, très interdépendantes, redémarrent.

M. Hervé Gillé. – Dans vos propos introductifs, vous avez exprimé une satisfaction globale, mais je n'ai pas perçu de mise en perspective de certains points d'amélioration. Or, de toute évidence, on doit en trouver en analysant la gestion de cette crise.

Au travers des différentes auditions que nous avons menées, il est possible de repérer quelques éléments, notamment s'agissant des zones de défense et de sécurité, qui, au-delà de leur premier représentant, sont souvent restées au second plan. Il semble que, dans la gestion de la crise sanitaire, les acteurs et parties prenantes de la prévention et de la protection civile n'aient pas tous été associés de manière satisfaisante. À ce titre, il faut peut-être réinterroger les plans communaux de sauvegarde, ou PCS : certains sont pertinents, d'autres mériteraient d'être retravaillés. Quelle est votre analyse ? Comment améliorer ces interactions ?

Vous avez logiquement mis en avant le couple préfet / maire et l'intérêt de l'échelon départemental. On peut souligner, aussi, le rôle joué par les conseils départementaux dans l'accompagnement de l'ensemble de ces politiques.

Mme Françoise Gatel. – Cette audition présente un grand intérêt, dans une période un peu particulière, où l'on peut évoquer à la fois les insuffisances et les perspectives ouvertes par les leçons que l'on peut tirer de la crise.

Le couple État / collectivités territoriales, on le sait, a une relation du type « je t'aime, moi non plus », une relation parfois complexe. Vous soulignez la nécessité d'un dialogue au plus près du terrain. C'est tout à fait juste et, sincèrement, c'est ce que j'ai pu constater dans ma région de Bretagne : les préfets ont été exemplaires, le dialogue avec les maires a été très positif et ces derniers ont été tout à fait remarquables ! Je salue donc,

sans flagornerie, la qualité exceptionnelle du corps préfectoral, ayant légitimé la reconnaissance de l'utilité d'un État régalien qui soit facilitateur et accompagnateur.

La crise actuelle met en avant les « scories contreproductives » d'une organisation de l'État en tuyaux d'orgue. Chacun est dans son silo, dans le cadre d'une organisation très verticale, et personne ne se parle. Il y a une réflexion à avoir sur ce sujet de la territorialisation de l'État.

Vous avez mis en avant une capacité d'adaptation, par exemple pour l'ouverture des plages ou des marchés. Pensez-vous que le pouvoir dérogatoire accordé aux préfets par décret doit être inscrit dans la loi, pour permettre des solutions intelligentes, respectant l'intérêt général, mais adaptées à chacun des territoires ?

M. François Bonhomme. – Je voudrais rebondir sur cette question du couple État / maire, à travers la problématique qui a été la plus visible : l'approvisionnement en masques.

Je ne reviendrai pas sur les atermoiements et tergiversations sur le port du masque. Mais, quand il a été avéré que cet élément venait utilement compléter les gestes barrières, les maires ont généralement été les plus réactifs et ont fait preuve de la plus grande « débrouillardise » pour s'approvisionner, y compris en mobilisant des couturières dans de tout petits villages.

Il se trouve que le Gouvernement, s'agissant du soutien financier de l'État à hauteur de 50 % du prix de référence des masques, a annoncé plusieurs dates : le 28 avril, puis le 13 avril. Je ne comprends pas ce besoin d'instaurer des dates butoirs pour prendre en compte les efforts des communes, notamment celles qui ont été les plus réactives. Dès lors que celles-ci présentent un bon de commande, pourquoi ne bénéficieraient-elles pas d'un soutien financier, au demeurant partiel ?

Mme Michelle Gréaume. – Ma première question porte sur la prime de feu pour les sapeurs-pompiers. Vous avez annoncé sa revalorisation, mais le décret n'a toujours pas été publié. Qu'en est-il de son financement, alors que cette revalorisation représente 80 millions d'euros de dépenses supplémentaires et que les collectivités souffrent déjà des conséquences financières désastreuses de la crise actuelle ?

Par ailleurs, l'État central a réaffirmé durant la crise son autorité face à l'échelon local. Mais ce sont les polices municipales qui ont été mobilisées pour faire appliquer les règles de confinement ! De nombreuses villes ont pris des arrêtés de couvre-feu, car elles n'avaient pas d'autres solutions, manquant d'effectifs de policiers ou de gendarmes. Faut-il rappeler les fermetures de bureaux de police nationale et de gendarmerie depuis 2014 ? La sécurité ne devrait-elle pas être assurée par l'État, de manière égalitaire, par le biais d'une police nationale ?

Mme Patricia Schillinger. – Je voulais vous remercier, Monsieur le ministre, ainsi que l'ensemble du Gouvernement, car j'ai conscience que vous avez vécu une période très difficile.

Dans la continuité de la question de Jean-Marie Bockel sur les problématiques transfrontalières, j'estime important de trouver un référent spécialiste sur ces questions, en particulier, nous concernant, quelqu'un qui parle l'allemand. Nous avons vécu des moments difficiles en matière de communication et les préfets ne peuvent pas tout faire ! Peut-être pourrez-vous prendre un engagement en ce sens dans un proche avenir ?

Par ailleurs, alors que les Français s'apprêtent à partir en vacances, les services des mairies ne suivent pas s'agissant de la délivrance des passeports et pièces d'identité. Que comptez-vous faire sur cette question ?

M. Jean-François Husson. – Effectivement, le Gouvernement a tergiversé sur la prise en charge des coûts liés à l'achat de masques. Pouvez-vous confirmer ce qu'il en est de cette mesure, qu'il faut mettre en œuvre sans condition de date de facturation ? Le Gouvernement s'honorerait de tenir sa parole à l'endroit de collectivités locales qui ont su prendre leurs responsabilités, parfois avec une juste anticipation.

Ma deuxième question porte sur la place et le rôle de l'État déconcentré. À travers le pays, on a pu constater un dysfonctionnement majeur dans l'articulation entre préfets et sous-préfets, d'un côté, et agences régionales de santé (ARS), de l'autre. Il y a eu de nombreux cafouillages, engendrant des mises en tension inutiles.

Je souhaite également évoquer les ressources financières des départements, qui vont se retrouver très vite en tension. Comment envisagez-vous de « corriger le tir », dans la perspective de l'effondrement des droits de mutation à titre onéreux et de l'explosion à venir des dépenses sociales ?

Enfin, nous avons adopté mardi une proposition de loi traitant de l'amélioration des conditions de vote. Quelle est votre position sur ce texte ? J'ai bien entendu les propos que vous nous aviez tenus sur la procuration, mais également sur le vote par correspondance. Je suis surpris de voir qu'un vote porteur de sécurité, à la fois sur le plan sanitaire et sur le strict plan de l'opération de vote, suscite encore de fortes réserves du Gouvernement.

M. François Calvet. – Je souhaite aussi revenir sur les problèmes frontaliers, dans mon cas avec l'Espagne. Je suis un Européen convaincu et je développe en permanence des projets transfrontaliers – notamment la construction d'un hôpital transfrontalier. Mais, franchement, j'ai vu un moment où l'on aurait même des difficultés à soigner les patients français en Espagne, parce que l'on ne voulait pas les laisser passer... Certaines conventions internationales, comme dans le cas de l'hôpital que j'ai mentionné, ne sont souvent pas respectées !

Par ailleurs, du fait de la pandémie, les entreprises réclament, dans les marchés en cours, la prise en charge de certaines dépenses liées à la crise et initialement non prévues. Qu'en est-il ? Va-t-on appliquer la vieille théorie de l'imprévision, tirée d'un arrêt du Conseil d'État de 1916 ?

M. Marc Daunis. – Il avait été question que certaines mesures d'aménagement soient prises pour faciliter le vote et amortir le report de plusieurs mois du second tour des élections municipales. De nombreux élus locaux s'interrogent, à quelque temps du scrutin, sur les aspects pratiques. Avez-vous des informations à ce sujet ?

Ma seconde question rejoint celles de Françoise Gatel et Jean-François Husson. On a tout de même constaté, durant cette période, des perturbations en ligne entre l'échelon régional et l'échelon départemental. Je défends, depuis de nombreuses années, la suppression des préfets de région et le renforcement de l'échelon départemental de l'État. N'est-il pas temps, aujourd'hui, de toiletter l'organisation et de retrouver la simplicité qui s'impose en matière opérationnelle ?

M. Bernard Delcros. – Vous avez rappelé le rôle important joué par les préfets de département dans la coordination des actions avec les collectivités territoriales, notamment les maires. Je peux témoigner que, dans mon département du Cantal, tout a très bien fonctionné. Je me réjouis donc que la période récente vienne confirmer l'idée d'un nécessaire renforcement du rôle des préfets de département.

Vous avez également évoqué le couple préfet / maire et je tiens, comme un de mes collègues l'a précédemment fait, à souligner le rôle important des présidents des conseils départementaux dans la gestion de la crise. Ceci m'amène à cette question : ne faut-il pas à l'avenir repenser les prérogatives en matière de santé, pour en redonner à l'échelon départemental ?

S'agissant des élections, je me réjouis que le second tour puisse se tenir le 28 juin. Mais il va falloir ensuite installer les intercommunalités et, compte tenu de la date du vote et du délai de droit commun pour leur installation, celles-ci ne devraient pas pouvoir être en place avant le début du mois d'août. Peut-on réduire ce délai ?

Enfin, de nombreux travaux et projets d'investissement ont pris du retard. Les très petites communes ne disposent pas des services techniques et administratifs pour accélérer le mouvement. Ne serait-il pas opportun d'assouplir certaines règles de la commande publique, par exemple en portant à 100 000 euros le seuil des commandes publiques ne nécessitant pas d'appels d'offres ?

Mme Sonia de la Provôté. – Un décret du 8 avril 2020 a consacré un pouvoir dérogatoire généralisé aux préfets, et ce dans tous les domaines, pouvoir fondé sur une expérimentation antérieure et dont le contexte a justifié la mise en œuvre. Un bilan a-t-il été tiré de l'usage qui en a été fait

dans les départements ? Quelle articulation entre ce bilan et la future loi « 3D » ? Utilisera-t-on ce pouvoir dérogatoire pour faire évoluer le bloc de compétences et le rôle de l'État déconcentré ? Existe-t-il un délai limite d'application du décret ou considère-t-on que cette mesure dérogatoire va devenir la règle, y compris en dehors des périodes épidémique et *post* épidémique ? Le décret présente tout de même un paradoxe absolu : l'État est responsable de la règle et, en même temps, il incarne la dérogation à cette règle. Sans doute faut-il envisager une évolution pour que ce pouvoir dérogatoire soit partagé entre les collectivités locales et le préfet...

M. Jean-Marie Bockel, président. – Je voudrais saluer, à cet instant du débat, la présence parmi nous de notre collègue Louis-Jean de Nicolaÿ, qui représente ici le conseil d'administration de l'Agence nationale de la cohésion des territoires, l'ANCT.

M. Antoine Lefèvre. – S'il est essentiel de rappeler l'importance du rôle du corps préfectoral, il faut aussi revenir sur les insuffisances et les manques : dans certains départements, on a effectivement constaté un certain flou dans la relation avec l'ARS.

Je vous remercie également d'avoir salué l'action des polices municipales, qui sont encore très mobilisées dans la gestion de cette crise.

Mon interrogation porte sur l'organisation des courses hippiques. La question peut paraître anecdotique, mais, derrière ces courses, on trouve toute la filière équestre, qui est composée de nombreux petits éleveurs, entraîneurs et acteurs modestes et qui se trouve actuellement dans une situation dramatique. Il y a eu un flottement au niveau de l'organisation des courses, autorisées dans certains endroits à huis clos et pas dans d'autres. Existe-t-il désormais des perspectives claires de reprise de ces activités ?

M. Alain Richard. – On devrait faire le bilan du plan de réforme des préfetures lancé par Bernard Cazeneuve. Il reste une charge administrative et procédurale lourde dans les préfetures, s'agissant de la gestion des étrangers et de la politique d'immigration. Un travail de simplification et clarification des procédures devrait être mené avec la juridiction administrative. C'est urgent !

M. Charles Guené. – Je serai très bref, de nombreuses questions ayant été posées. Je souhaite simplement insister sur différentes thématiques : le vote par correspondance, la date de mise en place des intercommunalités, les besoins d'assouplissement des règles des marchés. Enfin, même si nous savons que vos fonctions vous laissent peu de temps pour la prospective, nous sommes très intéressés par vos développements concernant le traitement de la déconcentration et de la décentralisation dans le cadre de la loi « 3D ».

M. Christophe Castaner, ministre de l'Intérieur. – Je ne suis pas compétent pour répondre à toutes vos questions, mais je transmettrai aux ministres concernés celles auxquelles je n'aurai pas pu répondre.

Vous avez fait mention de tensions entre les forces de sécurité et les polices municipales. Il y en a sans doute eu, mais elles ne sont pas fréquentes. En tout cas, elles n'ont pas lieu d'être et auraient dû être évitées. Nous sommes très attachés à la collaboration entre elles, et cela constitue un vrai changement de culture. Lorsque, au moment de ma prise de ma fonction, je me suis rendu dans les commissariats et les gendarmeries, j'ai constaté que les polices municipales étaient à chaque fois présentes. C'est un symbole fort, qui illustre la notion de *continuum* de sécurité. Chacun y participe et joue son rôle, en fonction de ses compétences.

Attention toutefois aux déséquilibres. Certaines communes ont les moyens de se doter d'une police municipale nombreuse et bien équipée, d'autres non. L'État doit jouer son rôle de régulateur, comme il le fait déjà avec la répartition des forces de police et de gendarmerie. Environ 3 000 communes dotées de polices municipales ont signé avec les préfets des conventions de coordination. De même, 954 groupes de partenariat opérationnels ont été mis en place dans le cadre du déploiement de la police de sécurité au quotidien, dispositif qui avait été mis en place par mon prédécesseur et que j'ai poursuivi, afin d'associer tous les acteurs - maires, bailleurs sociaux, départements, associations, etc. - pour trouver la meilleure manière de garantir la sécurité publique.

Ce n'est pas de la place Beauvau que l'on peut décider de tout. Le *continuum* de sécurité pose aussi la question de l'articulation entre la prévention et la sanction, qui relève du ministère de la Justice. Le ministère de l'Intérieur est un pivot, mais, seul, il ne peut rien faire. Par exemple, ce serait une erreur de croire que la politique de présence dans les quartiers repose uniquement sur le ministère. Celui-ci peut mobiliser des forces de sécurité, mais l'enjeu est aussi la mise en place d'actions d'accompagnement, d'animation, d'éducation, par exemple avec la poursuite, le cas échéant, de l'école apprenante, etc. Cette politique doit se construire en concertation avec les collectivités territoriales. Je suis très favorable à cette collaboration. La police judiciaire ne peut être confiée au maire, car il s'agit d'une fonction régaliennne, mais certains dispositifs d'interopérabilité montrent déjà que nos actions peuvent se compléter. Ainsi, l'accueil sur les fréquences de radiocommunication des forces de sécurité de l'État des communications des polices municipales me semble aller dans le bon sens. De même, j'ai généralisé l'accès aux fichiers du système national du permis de conduire (SNPC) et du système d'immatriculation des véhicules (SIV) dans le cadre de conventions - 327 ont déjà été signées. Je souhaite développer le partage d'informations et la coordination en amont autant que cela est possible. Ainsi, pendant la crise sanitaire, les policiers municipaux ont pu dresser des contraventions. L'essentiel est la complémentarité.

Les polices municipales ont été fortement mobilisées. Certes, mais les forces de sécurité intérieure l'ont été autant, sinon plus ! Le ministère a eu un taux d'activité très élevé. Les forces de sécurité ont répondu présent en

adaptant leurs horaires, en réalisant des actions de prévention, d'abord, puis de sanction, ensuite, pour faire respecter le confinement. Nous devons donc agir ensemble.

J'en viens à la relation franco-allemande et à l'échéance du 15 juin. Je tiens d'abord à rappeler que la France n'a pas fermé ses frontières...

M. Jean-Marie Bockel, président. – C'est vrai.

M. Christophe Castaner, ministre de l'Intérieur. – L'initiative a été prise par les pays voisins. En ce qui concerne la frontière franco-allemande, trois *Länder* ont exercé une forte pression pour mettre en place des restrictions de circulation. Nous avons beaucoup œuvré, avec mon homologue allemand, pour alléger ces mesures. Je rappelle que la France compte 360 000 travailleurs transfrontaliers français. Comme la situation sanitaire le permet, nous rouvrons les points de passage autorisés. Nous avons simplifié les procédures, avec une déclaration commune numérique avec l'Allemagne. Nous nous sommes fixé comme échéance le 15 juin avec l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique et la Suisse, et voulons donner plus de souplesse, ce qui vaut aussi pour l'Espagne. Nous avons aussi prévu des dérogations pour prendre en compte les situations individuelles, par exemple des conjoints séparés, l'accompagnement d'enfants scolarisés, la visite à une personne dépendante accueillie dans le pays voisin, etc. Nous avons donc veillé à simplifier. Le 20 mai, nous avons ouvert les frontières pour les travailleurs saisonniers, ce qui est conforme au souhait des agriculteurs. Après ces assouplissements et cette ouverture coordonnée et progressive des points de passage à la frontière, nous espérons, si tout va bien, rouvrir la totalité de la frontière le 15 juin.

J'ai aussi évoqué hier la question de l'extra-Schengen avec la commissaire européenne. Si certains pays décident unilatéralement d'ouvrir leur espace aérien aux pays situés en dehors de l'espace Schengen, où le virus circule encore activement, nous risquons d'avoir des problèmes. Avec l'Allemagne, nous nous sommes coordonnés et proposerons une position commune lors du sommet des ministres européens de l'Intérieur qui aura lieu vendredi.

Comme MM. Hervé Gillé, Marc Daunis ou Alain Richard, j'ai appartenu, quand j'étais parlementaire, à une majorité qui avait fait le choix d'un modèle d'organisation territoriale de l'État très différent, celui de la régionalisation – peut-être à l'excès. Les retours d'expérience montrent que l'on a besoin de coordination. En matière d'économie, le niveau régional est pertinent, par parallélisme avec les prérogatives des régions. Mais, pour beaucoup de politiques, il fallait remettre l'église au cœur du département, si vous me permettez cette expression, et donc renforcer le rôle du préfet de département. Nous avons ainsi revu l'équilibre entre préfet de région et préfet de département, et renforcé le rôle du préfet en tant que coordonnateur en matière d'interministérialité, afin qu'il puisse répondre à

toutes les demandes des élus. Lors de la réouverture des écoles, par exemple, les préfets ont pu apporter une dimension humaine dans la relation technique entre les Directeurs académiques des services de l'Éducation nationale (Dasen) et les maires, car ils les connaissent mieux et entretiennent avec eux une relation de proximité au quotidien. Les Dasen ont ainsi pu s'appuyer sur eux pour apaiser les tensions ici ou là ou rassurer les maires. L'importance du rôle des préfets a encore été reconnue lorsque le président de l'Association des maires de France, M. Baroin, nous a appelés pour demander qu'ils soient cosignataires des conventions de réouverture. Les préfets sont un interlocuteur naturel. On peut donc retenir de la crise que l'on a besoin de préfets puissants, c'est-à-dire disposant de moyens. Je plaiderai pour que le mouvement de baisse continue depuis plusieurs années des effectifs des préfectures soit revu.

Je ne partage pas l'avis de M. Gillé sur les zones de défense et de sécurité. Nous devons les actionner en fonction des sujets. Par exemple, nous avons travaillé sur les vecteurs aériens à l'échelle de la zone Est. De même, dans la zone Antilles, nous avons travaillé avec une coordination entre les hélicoptères de l'armée, de la gendarmerie et de la sécurité civile, car une approche de zone se justifiait. Ce n'est pas le cas sur tous les sujets. Nous avons fait monter en puissance les acteurs de prévention et de protection civile. On a mobilisé 30 000 bénévoles pendant la crise. Ces associations connaissent des difficultés financières en raison de l'annulation de nombreux événements pour lesquels elles réalisent des prestations.

Faut-il revoir les PCS ? Je sais d'expérience, pour en avoir piloté, que l'on a parfois tendance à l'oublier un peu une fois qu'il a été réalisé. Ils doivent être mis à jour régulièrement. Force est de constater que le risque sanitaire ne faisait pas partie de notre conscience collective. Il faut désormais mieux le prendre en compte. Comme vice-président de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, j'ai eu à piloter avec le préfet, à la suite des inondations du Rhône, un plan Rhône : j'ai constaté que l'on avait oublié la mémoire du fleuve et que l'on avait construit au fil du temps dans des zones où il déborde tous les dix ou quinze ans. Les PCS devront donc être revus à la lumière de la crise sanitaire.

Vous avez évoqué le rôle du conseil départemental. Si l'on veut renforcer les préfectures de département, il faut aussi, par cohérence, qu'elles aient un interlocuteur à leur niveau, le conseil départemental. Il ne m'appartient pas de commenter la loi « 3 D », qui sera présentée par mes collègues. Je ne suis pas favorable, cependant, à donner des compétences à tous sur tout, car alors on ne fait pas grand-chose ! Il vaut mieux attribuer les compétences en fonction de la proximité, et les conseils départementaux ont montré leur rôle fondamental sur certains sujets. Mais n'oublions pas les différences de richesses et de moyens entre les départements, et l'État doit faire vivre la solidarité.

J'en viens au droit de dérogation du préfet. Il ne semble pas utile de l'inscrire dans la loi, car il relève du pouvoir réglementaire au plus haut niveau, sous la forme d'un décret pris le 8 avril en Conseil des ministres. Ce décret n'est pas provisoire, mais bien définitif, même s'il a été pris pendant la crise. Il constitue un signe de confiance à l'égard des préfets, et entérine une expérimentation qui s'est déroulée dans dix-sept départements. Il prévoit que le préfet peut déroger à une réglementation nationale, mais pas à la loi, dans certains domaines précis : subventions, concours financiers et dispositifs de soutien en faveur des acteurs économiques, des associations et des collectivités territoriales ; aménagement du territoire et politique de la ville ; environnement, agriculture et forêts ; construction, logement et urbanisme ; emploi et activité économique ; protection et mise en valeur du patrimoine culturel ; activités sportives, socio-éducatives et associatives. Son pouvoir est donc large. Les 183 arrêtés de dérogations pris durant l'expérimentation n'ont fait l'objet d'aucun recours parce que les préfets avaient pris le temps de la concertation et de la pédagogie, permettant une meilleure compréhension des mesures que si le pouvoir central était intervenu. Nous devons en tirer les leçons pour la loi « 3D ».

Il faut souligner un paradoxe : on veut tous à la fois plus de libertés, mais, d'un autre côté, on veut des règles claires et cadrées ! On réclame un pouvoir d'appréciation, mais on veut aussi que celui-ci soit strictement limité, sinon, à la moindre incertitude, on s'inquiète et on s'émeut, comme cela s'est produit lorsque le préfet du Morbihan a interdit la vente d'alcool et que l'affaire est remontée jusqu'à moi.

Je ne peux que rejoindre M. Bonhomme lorsqu'il souligne l'esprit de « débrouillardise » des maires, un esprit que notre administration, en raison des cadres qui s'imposent à elle, ne peut pas développer. Les maires ont aussi été efficaces.

Je ne rappellerai pas les chiffres, mais l'engagement de l'État aux côtés des collectivités territoriales a été significatif. On a beaucoup entendu que les collectivités territoriales avaient su acheter des masques, oubliant parfois les difficultés – les délais, les masques inappropriés, etc. Toutefois, cet effort est sans comparaison avec celui de l'État, qui a acheté des masques pour les répartir auprès des professionnels de santé, des forces de sécurité, de ses services, des collectivités territoriales... J'ai ainsi été surpris de la médiatisation de la remise de 300 masques par telle ou telle personnalité dans un commissariat, alors que j'en avais déjà livré 17 millions... Il faut reconnaître le talent de certains en matière de communication !

L'État prendra en charge la moitié du coût de l'achat des masques, comme le Premier ministre l'a annoncé. M. Husson peut ainsi constater que le Gouvernement honore sa parole ! Mieux, cela vaudra pour toutes les commandes de masques passées à compter du 13 avril, et non du 11 mai comme cela avait été prévu initialement. Nous regarderons le volume des masques commandés et payés avant cette date, mais les sommes en jeu

doivent être relativement modestes. Je comprends l'enjeu politique de ce débat, mais il ne doit pas occulter l'engagement de l'État dans la gestion de la crise.

Vous m'avez aussi interrogé sur l'aide financière de l'État aux collectivités territoriales. Vous connaissez les engagements pris par le Gouvernement en faveur des départements, mais je souligne le paradoxe : les mêmes qui réclament l'autonomie fiscale veulent aussi être aidés en cas de difficultés ! La situation financière de l'État est aussi tendue, mais nous répondrons présent. Le Premier ministre a fait, comme vous le savez, des annonces en faveur des collectivités territoriales. Celles-ci ont été mises en œuvre par ordonnances. Le pacte de Cahors sera assoupli. Je ne détaille pas, car je sais que vous avez reçu Mme Gourault et M. Lecornu.

La prime de feu a été discutée avec les collectivités territoriales. Les pompiers sont financés en grande partie – il ne faut pas l'oublier – par l'État, à travers les taxes collectées qui sont reversées aux départements. Les pompiers sont des salariés des Services d'incendie et de secours (SDIS), qui relèvent du conseil départemental. La prime doit être financée par l'employeur. L'État a montré l'exemple avec les formations militaires d'intervention de la sécurité civile : j'ai pris l'initiative de relever, par arrêté, leur niveau de prime dès cette année et l'État financera 100 % pour ses agents. Il est normal que l'État ouvre la discussion sur ce sujet en lien avec les collectivités territoriales. Des discussions sont en cours avec l'État sur le financement des SDIS. Il ne faudrait cependant pas partager le salaire entre plusieurs entités, mais l'État sera vigilant sur l'équilibre économique des SDIS. La ministre de la cohésion des territoires et le Premier ministre sont attentifs à ce sujet.

Un mot sur la complémentarité entre les polices municipales et la police nationale. Il faut trouver le bon équilibre, même si ce n'est pas toujours évident. Il ne faut pas voir dans la décision du Conseil d'État, et non du ministre de l'Intérieur, annulant l'arrêté du maire de Sceaux, la volonté d'une reprise en main. Nous avons travaillé en concertation avec les communes sur des arrêtés de couvre-feu. Il nous est arrivé d'en refuser. Ainsi, le préfet a-t-il demandé à un maire du Haut-Var de retirer son arrêté, car le couvre-feu ne semblait pas pertinent en l'espèce. À Sceaux, la Ligue des droits de l'Homme a fait un recours. Interrogé sur le sujet, j'avais évoqué le caractère irrégulier de l'arrêté, mais ce n'est pas l'État qui a intenté le recours. Le préfet avait plutôt demandé une discussion sur le sujet. C'était la période de confinement, à un moment où l'on essayait de dissuader les gens de sortir dans la rue. Imposer le port du masque dans l'espace public pouvait donner l'idée que l'on pouvait sortir en étant protégés par le port d'un masque ; or cela ne suffisait pas à l'époque. J'ai eu, depuis lors, l'occasion de dire que des arrêtés municipaux rendant obligatoire le port du masque dans certains secteurs pouvait être envisagés, en lien avec les préfets, en cas de difficulté. Donc je n'ai pas d'opposition de principe. Je m'étais simplement

exprimé sur l'arrêté du maire de Sceaux avant la décision du Conseil d'État, car je savais que cet arrêté était fragile d'un point de vue juridique. Je regrette que cela ait fait l'objet d'une polémique et que le maire de Sceaux ait contesté la « décision du ministère de l'Intérieur », alors qu'il s'agissait d'une décision de justice.

Les préfetures de régions bénéficient de l'appui de conseillers diplomatiques. Ils suivent, en lien avec le secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR), la question des transfrontaliers. Le conseiller en poste à Strasbourg parle allemand.

S'agissant des cartes nationales d'identité et des passeports, je prends note de votre inquiétude. Il faut que les mairies, dans leur reprise d'activité, remettent en route ces services. J'espère que les retards seront résorbés dans les mois qui viennent.

Vous avez évoqué des cafouillages entre les préfetures et les ARS. Sans doute, mais je n'ai pas le sentiment qu'ils aient été très fréquents. Des décisions ont dû être prises dans l'incertitude et dans des délais très brefs. Il me semble que les acteurs ont été à la hauteur. Il est vrai que l'organisation des ARS n'est pas la même que celle de l'État. Le dialogue entre le préfet de région et l'ARS est d'évidence, en dépit d'éventuelles divergences de points de vue, car ils sont dans la même ville et ont l'habitude de se voir et de travailler ensemble. En revanche, les relations entre les ARS et les préfets de département ont certainement été moins fluides en raison de la distance. Mais, dans l'ensemble, ils ont fait face et rempli leurs missions.

M. Jean-Marie Bockel, président. - Nous avons beaucoup travaillé et auditionné sur les ARS. Il nous semble que le sujet mérite un retour d'expérience.

M. Christophe Castaner, ministre de l'Intérieur. - Je ne dis pas que tout a été parfait mais, dans un contexte de tensions et d'urgence, ils ont fait au mieux. Toutefois, un retour d'expérience sera certainement utile.

RÉUNION PLÉNIÈRE DE LA DÉLÉGATION (2 JUILLET 2020)

À l'issue de sa réunion plénière, jeudi 2 juillet 2020, la délégation a autorisé la publication du présent rapport.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

« L'ACCOMPAGNEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
PAR L'ÉTAT FACE À L'ÉPIDÉMIE DE COVID-19 »

AUDITION DU 9 AVRIL 2020

- **M. Sébastien LECORNU**, ministre auprès de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, chargé des collectivités territoriales

« LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES FACE À L'ÉPIDÉMIE
DE COVID-19 »

TABLE RONDE DU 16 AVRIL 2020

- **M. François BAROIN**, président de l'Association des maires de France
- **M. Dominique BUSSEREAU**, président de l'Assemblée des départements de France
- **M. Renaud MUSELIER**, président de l'association Régions de France

« LES ÉLUS À L'ACTION DANS LES FOYERS ÉPIDÉMIQUES
DE COVID-19 »

TABLE RONDE DU 28 AVRIL 2020

- **M. Jean ROTTNER**, président de la région Grand Est
- **Mme Brigitte KLINKERT**, présidente du conseil départemental du Haut-Rhin
- **M. Stéphane BEAUDET**, maire d'Évry-Courcouronnes, président de l'Association des maires d'Île-de-France

AUDITION DU 13 MAI 2020

- **Mme Jacqueline GOURAULT**, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales

**MISSION RELATIVE À L'IMPACT FINANCIER DE L'ÉPIDÉMIE
DE COVID-19 SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

AUDITION DU 20 MAI 2020

- **M. Jean-René CAZENEUVE**, président de la délégation aux collectivités territoriales de l'Assemblée nationale

**« LA COORDINATION COLLECTIVITÉS TERRITORIALES – AGENCES
RÉGIONALES DE SANTÉ, UN PREMIER BILAN »**

TABLE RONDE DU 28 MAI 2020

- **M. Jean-Louis THIÉRIOT**, député de Seine-et-Marne
- **M. Dominique DHUMEAUX**, maire de Fercé-sur-Sarthe
- **M. Frédéric BIERRY**, président du conseil départemental du Bas-Rhin
- **M. Frédéric PIERRU**, sociologue, chargé de recherche au CNRS
- **M. Jean de KERVASDOUÉ**, économiste de la santé, professeur émérite au CNAM

**« QUELLES MARGES D'ACTION POUR LES COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES EN LIEN AVEC L'ÉTAT »**

AUDITION DU 4 JUIN 2020

- **M. Christophe CASTANER**, ministre de l'Intérieur