

N° 711

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 5 juin 2026

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (1)
*sur la **subsidiarité et les conditions de la décentralisation**,*

Par M. Bernard DELCROS et Mme Pascale GRUNY,

Sénateurs

(1) Cette délégation est composée de : M. Bernard Delcros, *président* ; M. Rémy Pointereau, *premier vice-président* ; Mme Pascale Gruny, MM. Cédric Vial, Fabien Genet, Mme Corinne Féret, MM. Éric Kerrouche, Didier Rambaud, Pierre Jean Rochette, Gérard Lahellec, Grégory Blanc, Mme Guylène Pantel, *vice-présidents* ; MM. Jean Pierre Vogel, Laurent Burgoa, Mme Sonia de La Provôté, M. Hervé Gillé, *secrétaires* ; M. Jean-Claude Anglars, Mmes Nadine Bellurot, Catherine Belrhiti, MM. François Bonhomme, Max Brisson, Mme Céline Brulin, MM. Bernard Buis, Cédric Chevalier, Thierry Cozic, Mme Catherine Di Folco, MM. Daniel Gueret, Joshua Hochart, Patrice Joly, Mmes Muriel Jourda, Anne-Catherine Loisier, MM. Jean-Jacques Lozach, Pascal Martin, Jean-Marie Mizzon, Franck Montaugé, Mme Sylviane Noël, M. Olivier Paccaud, Mme Anne-Sophie Patru, MM. Hervé Reynaud, Pierre-Alain Roiron, Jean-Yves Roux, Mmes Patricia Schillinger, Ghislaine Senée, Nadia Sollogoub, MM. Laurent Somon, Lucien Stanzione.

SOMMAIRE

AVANT PROPOS DE LA DÉLÉGATION AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET À LA DÉCENTRALISATION	5
AVANT- PROPOS DE DÉPARTEMENT DE FRANCE	7
AVANT-PROPOS DE PHILIPPE LAURENT	9
ACTES DE COLLOQUES.....	11

Pages

AVANT PROPOS DE LA DÉLÉGATION AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET À LA DÉCENTRALISATION

La subsidiarité ne saurait être regardée comme une simple notion théorique. Elle constitue en effet l'un des principes directeurs d'une organisation territoriale, soucieuse de rapprocher la décision publique des réalités auxquelles elle s'applique.

Elle repose sur une idée simple : la responsabilité publique doit être exercée au niveau le plus proche de celles et ceux qu'elle concerne, dès lors que cet échelon est en mesure d'agir efficacement. Elle conduit à rechercher, pour chaque politique publique, l'échelon le plus pertinent. Elle invite ainsi à partir des besoins des citoyens et des territoires, des capacités d'action de chacun et des effets attendus.

Cette logique occupe depuis longtemps une place essentielle dans le droit de l'Union européenne. L'article 5 du traité sur l'Union européenne en fait l'un des principes régissant l'exercice des compétences de l'Union. Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union ne peut intervenir que si les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, mais peuvent l'être mieux au niveau de l'Union, en raison des dimensions ou des effets de cette action.

Elle trouve également une traduction propre dans notre organisation territoriale. La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République a inscrit au deuxième alinéa de l'article 72 de la Constitution le principe selon lequel « *les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon* ». La répartition des compétences doit ainsi rechercher, pour chaque politique publique, le niveau territorial le plus à même d'agir utilement.

Cette consécration constitutionnelle n'a toutefois pas encore reçu toute sa portée pratique. En effet, en vertu de la jurisprudence constitutionnelle, le législateur demeure libre d'attribuer une compétence à l'État plutôt qu'à une catégorie de collectivités territoriales, sauf à ce qu'il soit manifeste que cette compétence, eu égard à ses caractéristiques et aux intérêts concernés, pouvait être mieux exercée par une collectivité territoriale.

C'est ce paradoxe que le colloque organisé le 28 mai 2026 par la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, en partenariat avec Départements de France et l'Association française du Conseil des communes et régions d'Europe, a entendu examiner. Réunissant juristes, universitaires, élus et acteurs territoriaux, il a permis de croiser deux séries de réflexions : la première consacrée aux fondements historiques, philosophiques et juridiques de la subsidiarité ; la seconde tournée vers les conditions

concrètes de sa mise en œuvre, notamment à partir de retours d'expérience départementaux.

À l'heure où la décentralisation, la différenciation territoriale et l'efficacité des politiques locales font l'objet d'attentes renouvelées, il est apparu nécessaire de revenir à la portée opérationnelle de la subsidiarité. Celle-ci ne peut être réduite à une simple règle de répartition des compétences. Elle constitue une méthode d'organisation fondée sur la confiance, la responsabilité et la proximité.

Elle est d'ailleurs, depuis plusieurs années, un fil conducteur des travaux de la délégation. Qu'il s'agisse de simplification normative, de différenciation territoriale, de libre administration, d'intercommunalité ou de relations entre l'État et les collectivités territoriales, une même conviction se dégage : l'action publique gagne en efficacité lorsqu'elle sait s'appuyer sur les capacités d'initiative des territoires et reconnaître aux élus locaux la légitimité d'adapter les réponses aux réalités qu'ils connaissent.

Les départements constituent, à cet égard, l'un des lieux privilégiés où cette logique peut être mise en œuvre. Par leur rôle en matière de solidarité humaine et territoriale, leur capacité d'intervention auprès des publics les plus fragiles et leur connaissance fine des équilibres locaux, ils montrent que la subsidiarité ne peut demeurer un principe abstrait. Elle suppose une clarification des responsabilités, des moyens financiers adaptés, une ingénierie suffisante et une relation renouvelée entre l'État et les collectivités territoriales.

Faire vivre la subsidiarité, c'est permettre aux collectivités territoriales d'exercer pleinement leurs responsabilités, dans un cadre clair, efficace et respectueux de leur libre administration. Tel a été l'enjeu du colloque.

Bernard Delcros

Président de la délégation

Pascale gruny

vice-président de la délégation

AVANT- PROPOS DE DÉPARTEMENT DE FRANCE

Au cœur de la décentralisation, le principe de subsidiarité interroge sur la juste articulation entre proximité, responsabilité et efficacité de l'action publique. Parce qu'il s'agit d'un enjeu majeur pour les Départements, nous nous réjouissons qu'un colloque ait pu lui être consacré le 28 mai 2026 au Palais du Luxembourg, à l'initiative de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat aux collectivités territoriales du Sénat, que nous remercions vivement.

Si la subsidiarité est une notion aussi riche de sens que méconnue des Français, elle est sans doute celle qui incarne le mieux les rapports complexes entre le pouvoir national et le pouvoir local, et, à bien des égards, le destin contrarié de la décentralisation française.

Depuis les lois Maptam (2014) et NOTRe (2015), nos Départements constatent que le recours au principe de subsidiarité n'a pas contribué à apaiser les controverses relatives à la répartition des compétences, faute d'avoir recentré le débat sur une question essentielle : qui est le mieux placé pour agir ?

Le présent colloque a réuni universitaires, élus français et européens autour de cette interrogation. Leurs contributions ont permis d'éclairer la diversité des approches de la subsidiarité, tout en mettant en lumière les limites et les conditions de sa mise en œuvre.

Comment dépasser cette incompatibilité entre la tradition centralisatrice française et cette philosophie de la responsabilité locale incarnée par la décentralisation ?

À cet égard, la Charte européenne de l'autonomie locale offre un cadre de référence particulièrement protecteur. Il n'est pas inutile de rappeler qu'en 2023, le Congrès des pouvoirs locaux du Conseil de l'Europe a invité la France à « *poursuivre la décentralisation en consacrant le principe de subsidiarité* ».

Pour Départements de France, la subsidiarité est avant tout un principe vivant et concret. Elle s'incarne chaque jour dans l'action des Départements qui, garants des solidarités territoriales, accompagnent les communes en matière de voirie, d'accès aux soins de proximité, de sécurité incendie, d'accès aux services publics de proximité, de valorisation touristique ou encore d'aménagement du territoire.

Si la subsidiarité permet de déterminer le niveau d'action le plus pertinent, la question des moyens financiers se pose également de façon cruciale. De ce point de vue, l'érosion continue des ressources fiscales des collectivités constitue une atteinte préoccupante à l'autonomie locale.

Les Départements entendent poursuivre leur action et continuer à faire vivre l'esprit de subsidiarité, en valorisant les initiatives locales pour une

action publique de proximité, très attendue par nos compatriotes pour répondre efficacement à leurs préoccupations.

C'est un combat permanent.

François SAUVADET
Président de Départements de France

AVANT-PROPOS DE L'ASSOCIATION FRANÇAISE DES CONSEILS DES COMMUNES ET RÉGIONS D'EUROPE

Pour beaucoup d'observateurs, le principe de subsidiarité a fait son apparition dans les débats sur la répartition des compétences entre l'Union européenne et ses États membres en 1992, à l'occasion des négociations sur le Traité Maastricht,

Pourtant, dès 1953, la « *Charte européenne des libertés communales* », dite Charte de Versailles, élaborée par notre organisation européenne, le Conseil des Communes et Régions d'Europe, comportait de nombreuses références à la subsidiarité, comme principe protecteur de l'autonomie locale et des droits des collectivités territoriales dans leur relation avec l'État.

L'élan apporté par la Charte de Versailles engendrera en 1957 la création, au sein du Conseil de l'Europe, de la Conférence européenne des pouvoirs locaux, devenue Congrès des pouvoirs locaux et régionaux. Celui-ci, œuvrera dès lors sans relâche pour l'adoption d'un texte de telle nature par le Conseil de l'Europe, qui interviendra en 1985 avec la signature de la Charte européenne de l'autonomie locale et régionale par le Comité des Ministres.

Désormais, le Comité européen des Régions, organe consultatif de l'Union européenne dispose depuis le Traité de Lisbonne du pouvoir, très largement théorique, de veiller au respect de la subsidiarité mais dans un champ limité à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de l'Union, et non celles des États.

Énoncé simplement, le principe de subsidiarité consiste à réserver uniquement à l'échelon supérieur d'administration publique ce que l'échelon inférieur ne pourrait effectuer que de manière moins efficace

Sa réelle portée pratique et son opérationnalité restent néanmoins sujettes à de nombreux écueils, qui illustrent le peu d'appétence de l'État, dans ses différentes composantes, y compris juridictionnelles, à donner corps à ce principe qui pose les fondements d'une réelle décentralisation de notre organisation territoriale. Rappelons qu'il aura fallu plus de 20 années, pour que la France ratifie enfin, en 2007, la Charte européenne de l'autonomie locale et régionale...

Le colloque du 28 mai, organisé à l'initiative de la Délégation aux collectivités territoriales du Sénat, de Départements de France et de l'Association Française du Conseil des Communes et Régions d'Europe, nous a offert l'opportunité de replacer les réflexions sur la subsidiarité dans une perspective historique et européenne, sur la base de l'expérience du fédéralisme allemand, qui a profondément ancré ce principe dans son système institutionnel.

Il nous a permis aussi de mesurer les limites d'un principe qui, bien que consacré juridiquement aux niveaux européen et national, dans le cadre de la Charte européenne de l'autonomie locale, du Traité sur l'Union européenne et de la Constitution française, dépend dans son application de la confiance et de la bonne volonté de l'État.

Dans un contexte où celui-ci est défaillant dans le respect de ses obligations européennes et constitutionnelles en matière d'autonomie locale, notamment d'un point de vue financier, il nous faut à nouveau œuvrer collectivement pour rappeler que les objectifs européens qui s'imposent à notre pays en matière d'adaptation, de développement des territoires et d'inclusion sociale, ne pourront être atteints sans les investissements conjoints de l'État et des collectivités territoriales, au premier rang desquelles les Départements.

Derrière les réticences dogmatiques à réellement inscrire le principe de subsidiarité dans la gouvernance des politiques publiques, c'est l'efficacité de nos actions et notre crédibilité vis-à-vis de nos partenaires européens qui sont ainsi mises à mal.

Les négociations sur le futur budget européen 2028-2034 sont rentrées dans une phase névralgique. Face au risque avéré de recentralisation de la gestion des fonds européens, ce colloque alimentera également nos démarches communes pour défendre le rôle des Départements dans la mise en œuvre des politiques européennes relevant de leurs compétences.

Philippe LAURENT

Maire de Sceaux

Président de l'AFCCRE

Co-Président du CCRE

ACTES DE COLLOQUES

Mme Pascale Gruny, vice-président de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation. – Mesdames, messieurs les élus, mes chers collègues, mesdames, messieurs, je suis heureuse de vous accueillir ce matin au Sénat pour ce colloque consacré à la subsidiarité, organisé par la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, en partenariat avec l'Association française du Conseil des communes et régions d'Europe (Afcce) et Départements de France. Je tiens à excuser notre président, Bernard Delcros, qui m'a demandé de le représenter ce matin, car il est retenu dans son département.

La subsidiarité, ici, nous en parlons souvent. Siégeant également à la commission des affaires européennes, je peux témoigner de la place qu'occupe ce principe dans nos travaux. Il est de ceux que l'on cite volontiers dans les discours sur la décentralisation, sans toujours en mesurer la portée exacte, ni les applications concrètes. Notre ambition ce matin est précisément d'aller au-delà de l'invocation théorique pour interroger ce principe dans toutes ses dimensions, ses fondements juridiques et philosophiques, et sa mise en œuvre à travers les réalités de l'action territoriale.

Deux tables rondes structureront nos échanges. La première restituera la subsidiarité dans ses différents fondements. La seconde permettra d'illustrer concrètement ce principe à partir de l'action départementale et de retours d'expérience.

Un mot d'abord sur les racines du concept.

La subsidiarité est un principe ancien. Avant d'être inscrit dans nos constitutions ou dans les traités européens, il est né d'une tradition philosophique et religieuse. Aristote considérait que la société était composée de groupes, emboîtés les uns dans les autres, chaque groupe travaillant à répondre aux besoins insatisfaits de la sphère immédiatement inférieure. L'Église catholique a formulé clairement le principe en 1931 : ce qu'une communauté plus petite peut faire par elle-même ne doit pas lui être retiré pour être confié à une instance plus grande.

Appliqué à l'organisation de l'État, ce principe est une règle de bon sens. Chaque décision doit être prise au niveau le plus pertinent, c'est-à-dire le plus proche du terrain. Ce principe de subsidiarité a trouvé sa place dans la Loi Fondamentale allemande et dans le droit européen, puisque le traité de Maastricht de 1992 l'a consacré au niveau communautaire. Aujourd'hui inscrit à l'article 5 du traité sur l'Union européenne, il dispose que « *l'Union intervient seulement si [...] les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres* ».

Venons-en à la subsidiarité dans notre organisation territoriale. La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la

République, issue de la révision constitutionnelle engagée cette année-là, a inscrit à l'article 72, alinéa 2, de la Constitution le principe selon lequel « *les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon* ». Cette formulation pose un principe d'organisation : la décision publique appartient par vocation à l'échelon le plus proche du citoyen qui peut l'exercer efficacement. Remonter vers l'échelon supérieur ne se justifie que lorsque l'action de proximité ne peut produire ses effets de manière satisfaisante.

Toutefois, ce principe, ainsi formulé, reste largement incantatoire. Depuis son introduction, le Conseil constitutionnel l'a interprété comme une orientation adressée au législateur, et non comme une règle directement invocable permettant de censurer une disposition législative. Le principe de subsidiarité est donc constitutionnalisé sans être pleinement opérationnel. C'est un paradoxe que nos intervenants seront invités à éclairer ce matin : un principe inscrit dans la Constitution depuis plus de vingt ans, dont la portée normative reste à construire, alors même qu'il pourrait constituer un fondement puissant pour réarticuler décentralisation, proximité et efficacité de l'action publique.

Ce paradoxe appelle une ambition, que la délégation a faite sienne dans ses travaux les plus récents. En effet, la subsidiarité constitue un fil conducteur de nos missions d'information.

Ainsi, dans son rapport sur les métropoles, adopté en juin 2021, notre délégation avait mis en lumière un dysfonctionnement structurel : les métropoles s'étaient trouvées progressivement encombrées de compétences de proximité qu'elles n'avaient ni les moyens ni la légitimité d'exercer convenablement. La recommandation centrale du rapport consistait à élargir et à clarifier le champ de l'intérêt métropolitain afin de fonder la répartition des compétences sur la capacité réelle de chaque échelon à agir. La subsidiarité, c'est l'intérêt communautaire ou métropolitain bien compris. Ce que l'intercommunalité réalise mieux que la commune seule, elle le prend en charge ; ce qui relève de la proximité communale, elle le restitue.

Cette logique est approfondie dans les travaux en cours de la délégation sur l'intercommunalité, à travers la notion de projet de territoire. Ce dernier apparaît comme le meilleur support de démonstration de la plus-value intercommunale : il permet à chaque établissement public de coopération intercommunale (EPCI) de définir, avec ses communes membres, les domaines dans lesquels l'action collective produit une valeur ajoutée réelle par rapport à l'action communale isolée. Il ne constitue pas un document de planification de plus ; il est l'expression concrète du principe de subsidiarité, la traduction opérationnelle de la question fondamentale : à quel échelon cette compétence est-elle le mieux exercée ?

Un mot, enfin, sur le département, qui est au cœur de la seconde table ronde. Cet échelon essentiel incarne une subsidiarité d'un type particulier : celle de la solidarité territoriale. Il est en effet le pivot des solidarités humaines

et territoriales. Il prend en charge ce que ni la commune ni l'intercommunalité ne peuvent assumer de manière aussi adaptée : l'aide sociale, la protection de l'enfance, l'accompagnement des territoires fragiles, etc.

Dans un contexte de recentralisation perçue, réaffirmer la place du département, c'est réaffirmer la subsidiarité dans ses effets les plus concrets pour nos concitoyens.

Mesdames, messieurs, nous avons conçu ce colloque non comme un exercice académique, mais comme une contribution utile au débat sur l'avenir de la décentralisation. La subsidiarité est un principe d'avenir permettant de conjuguer efficacité de l'action publique et démocratie de proximité.

Je remercie chaleureusement nos partenaires – Départements de France et l'Afcce – ainsi que l'ensemble des intervenants qui ont accepté de contribuer à cette réflexion collective. Je vous souhaite d'excellents travaux ce matin.

M. Jean-Léonce Dupont, vice-président de Départements de France. – Mesdames, messieurs les élus, mes chers collègues, mesdames, messieurs, mes premiers mots sont des remerciements pour l'accueil très chaleureux que nous réserve le Sénat.

Madame la présidente, je suis très heureux de vous retrouver après les échanges que nous avons eus lors d'un déplacement de l'Institut du Sénat, dont je garde un excellent souvenir.

J'ai également une pensée pour Bernard Delcros, qui ne pouvait être présent ce matin. Je suis heureux d'être aux côtés de l'Association française du Conseil des communes et régions d'Europe, avec laquelle nous avons souhaité organiser ce colloque consacré à une question fondamentale : la subsidiarité.

La subsidiarité est un terme technique, parfois méconnu, mais profondément politique. Derrière ce terme qui peut paraître abstrait se cache une question simple : faisons-nous encore confiance aux territoires ? Je préfère d'ailleurs parler de « *collectivités locales* », le terme de « *territoire* » me paraissant renvoyer à une approche quelque peu technocratique héritée de la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (Datar) des années 1970. La collectivité locale, c'est un rassemblement d'individus ; nous sommes donc au cœur de l'humain.

Le principe de subsidiarité repose sur une idée de bon sens : laisser agir au plus près du terrain celles et ceux qui en connaissent les réalités. Il s'agit de redonner aux élus locaux les moyens d'agir. Pour chaque politique publique, posons-nous la question de l'échelon le mieux placé pour agir le plus efficacement possible. Cette question est devenue centrale.

La subsidiarité est donc bien plus qu'un principe juridique inscrit dans notre Constitution ; c'est une certaine idée de la décentralisation, peut-être même une certaine idée de la République. C'est un État qui accepterait que l'efficacité de l'action publique ne se décide pas uniquement

depuis le sommet et qui rapprocherait, selon les mots de Mirabeau, « *l'administration des hommes et des choses* ».

Pour employer quelques anglicismes, comment introduire du *bottom-up* dans un État qui fonctionne en permanence selon une logique de *top-down* ? Il ne s'agit pas que tout le savoir vienne du sommet pour irriguer les collectivités locales ; il convient aussi de reconnaître que les collectivités disposent de savoirs susceptibles d'éclairer le sommet.

Depuis plusieurs années, nous, les élus locaux, avons pourtant le sentiment inverse. Nous constatons une recentralisation progressive et une réduction des marges de manœuvre locales, alors même que les citoyens attendent toujours davantage de leurs élus de proximité. Une idée revient souvent dans les échanges avec la haute technocratie : l'État serait le seul garant de l'intérêt général. Vous imaginez bien que je ne partage pas cette conception.

De la même manière, l'application de cet intérêt général défini par l'État passe souvent par une réduction des marges de manœuvre locales, c'est-à-dire de nos recettes. Au niveau départemental et régional, nous n'avons plus aucune capacité à fixer une assiette ou un taux. Nous sommes même allés plus loin avec le contrat dit de Cahors, dans lequel l'État déterminait le niveau de dépense acceptable des collectivités locales.

J'ai toujours considéré qu'un contrat supposait une discussion entre deux parties libres et indépendantes qui se mettent d'accord sur un texte. La notion technocratique du contrat est plutôt la suivante : « *Je décide, vous exécutez et, si vous ne le faites pas, je vous sanctionne* ». Cela nourrit les interrogations qui sont les nôtres.

Dans ce contexte, Départements de France s'est opposé à plusieurs réformes territoriales, notamment à la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite NOTRe, et à la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite Maptam, qui ont supprimé la clause de compétence générale sans simplifier l'action publique. Nous constatons aujourd'hui les limites d'une organisation extrêmement rigide dans la répartition des compétences.

Les départements sont au cœur des solidarités humaines et locales. Ils constituent le bon échelon pour exercer une action de proximité ; c'est pourquoi la subsidiarité nous paraît essentielle. Elle permet d'adapter l'action publique aux réalités locales plutôt que d'imposer partout des réponses uniformes. Encore faut-il que ce principe, inscrit dans la Constitution, ne demeure pas un simple affichage.

En termes d'opérationnalité, que signifie concrètement la subsidiarité ? Aucune liberté locale sans moyens d'agir ; aucune décentralisation réelle sans autonomie fiscale et financière. Beaucoup d'entre nous considèrent d'ailleurs que, faute d'avoir supprimé les départements, l'on

organise aujourd'hui leur asphyxie financière, pour ne pas dire leur assassinat financier, comme j'ai déjà eu l'occasion de l'exprimer ici même, au Sénat.

Départements de France avait proposé un « *New deal départemental* » fondé sur une logique de confiance, de dialogue et de responsabilité entre l'État et les collectivités locales.

Nous avons besoin d'une organisation territoriale plus souple, plus réactive et plus proche de nos concitoyens. Tel est le sens du colloque qui nous réunit aujourd'hui. Il ne s'agit pas seulement de débattre de principes juridiques, mais il importe de réfléchir à l'avenir même de notre organisation territoriale et de notre conception de l'État.

Deux tables rondes structureront nos travaux, sous la forme d'auditions successives. S'ensuivra un temps d'échange avec les intervenants.

Au-delà de nos travaux d'aujourd'hui, une interrogation demeure : celle de la réforme profonde de l'État devenue nécessaire. J'ai souvent le sentiment que remettre régulièrement sur le papier la réforme des collectivités territoriales, qu'il s'agisse de leur champ de compétences ou de leur périmètre, revient à agiter l'opinion pour ne pas avoir à traiter le sujet principal : la nécessité absolue de la réforme de l'État français. Nous occupons l'opinion avec les collectivités locales sans trancher la question de la réforme de l'État.

Après le dernier Congrès des Assises des Départements de France à Albi, au cours duquel le Premier ministre avait annoncé plusieurs orientations qui nous semblaient positives, à la fois sur la décentralisation et sur la déconcentration, les textes aujourd'hui en notre possession, uniquement consacrés à la déconcentration, sont une illustration parfaite de ce que je viens d'exposer. On nous parle d'un acte presque nouveau de décentralisation ; nous sommes en réalité face à un approfondissement de la déconcentration qui constitue un recul de la décentralisation.

L'intérêt de notre réunion aujourd'hui s'inscrit notamment dans la compréhension du moment présent.

Pour cette première table ronde, nous avons le plaisir d'accueillir M. Benjamin Morel, maître de conférences en droit public à l'université Panthéon-Assas, président du conseil scientifique de la Fondation *Res Publica* et auteur de nombreux ouvrages consacrés au Parlement, à la décentralisation, à la différenciation territoriale, ainsi qu'aux évolutions contemporaines de nos institutions.

Vos travaux, monsieur Morel, analysent avec une grande acuité les crises politiques et institutionnelles que traverse notre pays, comme en témoignent vos derniers ouvrages, « *Le nouveau régime ou l'impossible parlementarisme* » et « *Crise politique, crise de régime* ». Vous intervenez régulièrement aux côtés de Départements de France, notamment dans le cadre du groupe de travail consacré à la décentralisation et lors des Assises de

Départements de France, pour éclairer ce que vous appelez « *le destin contrarié de la décentralisation* ». Qu'en termes élégants ces choses-là sont dites !

Vous nous aiderez surtout à répondre à plusieurs questions fondamentales préalables à toute réforme territoriale : pourquoi décentraliser, dans quelles intentions, selon quelles visions de l'organisation territoriale et, finalement, vers quel idéal de décentralisation voulons-nous aller ?

Nous accueillons également M. Romain Pasquier, docteur en sciences politiques, directeur de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS), titulaire de la chaire Territoires et mutations de l'action publique (TMAP) à Sciences Po Rennes, politologue et membre du conseil scientifique du Groupement de recherche sur l'administration locale en Europe (GrAle) - CNRS/Paris 1.

Vos travaux, monsieur Pasquier, font aujourd'hui référence sur les questions de démocratie locale, d'organisation territoriale et de gouvernance des collectivités en France comme en Europe. Vous intervenez régulièrement dans de nombreuses universités étrangères, notamment sur les mutations des administrations locales européennes et les nouveaux équilibres territoriaux. Fin connaisseur des collectivités territoriales et des dynamiques de décentralisation, vous êtes également l'auteur du Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation.

Madame Mélanie Lepoutier, vous êtes présidente de la délégation française du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (Cplre), présidente déléguée de l'Association française du Conseil des communes et régions d'Europe, vice-présidente du conseil départemental du Calvados et maire, réélue, de Sommervieu.

Élue de terrain profondément engagée, vous portez avec conviction la défense des départements, mais aussi celle d'une Europe forte des territoires, fidèle à l'idéal de décentralisation. Cet idéal trouve ses principes et ses valeurs dans la Charte européenne de l'autonomie locale, texte fondamental que la France fut le dernier État européen à ratifier après l'avoir signé plus de vingt ans auparavant. Cela en dit long sur notre culture centralisatrice.

Pour ouvrir cette table ronde, il nous a semblé essentiel de commencer par la dimension européenne du principe de subsidiarité. Avant même d'être un principe constitutionnel français, la subsidiarité est au cœur de la conception européenne de l'autonomie locale. Madame Lepoutier, vous nous rappellerez combien la subsidiarité constitue l'essence même de la Charte européenne de l'autonomie locale.

Ce principe porte une idée simple, mais fondamentale : le pouvoir politique doit toujours s'exercer au plus près des citoyens. La charte européenne en donne d'ailleurs une traduction très concrète. Cette liberté n'a de sens que si elle s'accompagne de véritables moyens d'action, de ressources humaines, de capacités financières et d'une autonomie fiscale suffisante.

Dans ce contexte, plusieurs questions se posent.

De quelle protection concrète bénéficie aujourd'hui le principe de subsidiarité dans la Charte européenne de l'autonomie locale ? Surtout, comment cette charte peut-elle nous aider à faire évoluer une tradition centralisatrice, pour ne pas dire jacobine, qui entre parfois en contradiction avec la libre administration des collectivités locales ?

Le principe de subsidiarité est-il davantage mobilisé par d'autres États européens, et quelles bonnes pratiques ou évolutions pourraient utilement inspirer notre modèle français de décentralisation ?

Enfin, selon vous, quels sont aujourd'hui les principaux apports du Congrès du Conseil de l'Europe pour faire progresser notre conception française de la décentralisation ?

Mme Mélanie Lepoultier, vice-présidente du conseil départemental du Calvados, maire de Sommervieu, vice-présidente de Bayeux Intercom, présidente de la délégation française du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (Cplre), présidente déléguée de l'Association française du Conseil des communes et régions d'Europe (Afcce), vice-présidente du Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE). – Mesdames, messieurs les élus, mesdames, messieurs, intervenir ici, au Sénat, est toujours un honneur, et je me félicite de l'excellente collaboration entre l'Afcce et votre délégation.

Je ne suis pas juriste et ne suis donc pas spécialiste du droit européen en matière de subsidiarité, même si ce principe est aujourd'hui étroitement lié au droit européen. Dans la plupart des travaux consacrés à cette notion, celle-ci est d'abord envisagée sous l'angle des relations entre l'Union européenne et ses États membres.

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe investit toutefois ce champ depuis plusieurs décennies. Le Conseil de l'Europe regroupe aujourd'hui 46 États membres ayant choisi de s'unir pour promouvoir la démocratie, les droits humains et l'État de droit. C'est à travers ce prisme que j'aborderai le sujet. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, l'une des deux assemblées du Conseil de l'Europe, rassemble des élus locaux issus de l'ensemble de ces États et représentant plus de 130 000 collectivités territoriales.

Ses travaux s'inscrivent dans cette perspective, qu'il s'agisse d'adaptation au dérèglement climatique, d'accès aux soins, de trafic de drogue, de désertification médiatique ou encore d'enseignement de l'histoire régionale. Le renforcement de la démocratie locale constitue l'une de ses missions fondamentales. À cet égard, le Congrès comme le Conseil de l'Europe ont réaffirmé, notamment lors du Sommet de Reykjavik de 2023, le rôle des collectivités territoriales comme premier niveau d'exercice de la démocratie.

La Charte européenne de l'autonomie locale, élaborée par la Conférence des pouvoirs locaux et régionaux, ancêtre du Congrès, est devenue le traité international de référence en la matière.

Cette charte, ouverte à la signature en 1985 et entrée en vigueur en 1988, a été signée par la France dès son ouverture, mais n'a été ratifiée qu'en 2007. Plus de vingt États l'ont ratifiée sans réserve, ce qui n'est pas le cas de notre pays.

La charte fixe des normes communes destinées à protéger et développer les droits et libertés des collectivités locales. Elle engage les États qui l'ont ratifiée à respecter un certain nombre de conditions, de principes et de pratiques. Son préambule rappelle que les collectivités locales constituent l'un des principaux fondements de tout régime démocratique et que l'existence de collectivités investies de responsabilités effectives permet une administration à la fois efficace et proche du citoyen. Nous sommes au cœur du sujet qui nous réunit aujourd'hui.

Ce préambule revêt une valeur juridique particulière en tant que partie intégrante du seul traité international multilatéral régional consacré à la promotion et à la défense de l'autonomie locale.

Au début des années 1980, les travaux conduits sous l'impulsion d'Alain Delcamp, ancien secrétaire général du Sénat, visaient à rédiger un texte invitant les États à réfléchir à leur propre organisation en s'appuyant sur l'expérience démocratique au plus près du terrain.

Les fondateurs entendaient non pas imposer l'uniformité, mais faire respecter un certain nombre de principes afin de trouver l'expression la plus juste et la plus compréhensible par tous des conditions d'exercice d'une démocratie locale.

La charte aborde ainsi la conciliation entre décentralisation et subsidiarité, les tutelles juridiques et financières liées aux collectivités territoriales ainsi que le contenu des affaires locales, avec la volonté forte de maintenir l'exigence d'une part substantielle de ressources propres, essentielle à l'exercice des responsabilités locales.

Les articles 2 à 4 de la première partie de la charte définissent l'autonomie locale et sa portée. La charte est un document extraordinaire, extrêmement synthétique, qui n'a pas eu à évoluer depuis 1985 et reste pleinement adapté aux enjeux qui sont les nôtres.

Ainsi, l'article 2 précise que le principe de l'autonomie locale doit être reconnu dans la législation interne des États et, autant que possible, dans la Constitution. Cela inclut le pouvoir de réglementer et de gérer une part substantielle des affaires publiques sous leur propre responsabilité et dans l'intérêt des populations locales : les collectivités locales ne doivent pas être confinées dans le simple rôle d'agent des autorités supérieures ; le droit formel de régler et de gérer certaines affaires publiques doit s'accompagner des

moyens de les exercer effectivement ; ce droit est pleinement protégé par un droit de recours juridictionnel institué par la charte.

Les collectivités territoriales doivent agir dans les compétences où elles sont le plus à même de servir l'intérêt général des populations locales – c'est, à mon sens, le maître mot. D'après la charte, la partie des affaires publiques gérées par les collectivités locales doit être importante et non résiduelle, afin de mettre en œuvre de réelles stratégies pertinentes au profit des habitants d'un territoire.

Aux termes du paragraphe 3 de l'article 4, l'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber de préférence aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche, ainsi que des exigences d'efficacité et d'autonomie. L'exercice des responsabilités publiques doit donc passer par une décentralisation des compétences pour répondre aux besoins des citoyens au plus près du terrain et en sollicitant l'entité la plus adéquate. C'est ce fameux *bottom-up* dont vous parliez tout à l'heure.

Il y va de la légitimité des élus et des collectivités territoriales, ainsi que de la vivacité de la démocratie. Si l'on ne respecte pas ce principe, les collectivités territoriales, incapables de répondre aux exigences de leurs compétences, s'en trouvent délégitimées. L'impact sur la démocratie locale est immédiatement visible lors des élections.

Vous l'aurez compris, la Charte européenne de l'autonomie locale est un outil d'ancrage de la subsidiarité et de la décentralisation dans l'organisation interne des pays signataires. Quelle valeur a-t-elle ? D'abord celle d'un traité international contraignant signé par 46 pays aux organisations territoriales extrêmement diverses. Nombre d'entre eux attachent une grande importance aux conclusions et recommandations du suivi de la charte, effectué tous les cinq ans par le Congrès, sur proposition d'une délégation composée d'élus locaux et d'experts qui sont rendus dans un pays : l'Irlande prépare ainsi une réforme destinée à mettre en œuvre le principe de subsidiarité décrit dans la charte, la Norvège a enrichi sa Constitution d'un article à ce sujet, la Finlande a étendu l'application de la charte aux provinces de protection sociale, qui s'approchent peu ou prou des départements français, afin de protéger leur autonomie, le Liechtenstein, Saint-Marin, la République de Moldova et l'Ukraine œuvrent ardemment à la mise en œuvre de la charte dans leur organisation territoriale interne.

Le dernier suivi de la France a eu lieu en 2023, aboutissant à un certain nombre de recommandations dont voici la conclusion : le Congrès demande que le Comité des ministres invite les autorités françaises à poursuivre la décentralisation en ancrant le principe de subsidiarité.

Quarante ans après son écriture, la charte demeure d'actualité dans un contexte global de recentralisation, y compris à l'échelle européenne et

extra-européenne. Voici ce qu'Alain Delcamp en dit : « *La démocratie locale est d'abord un engagement qui va au-delà du droit et doit, pour justifier son existence, être un niveau d'institution qui se distingue par ses actions concrètes et son humanité. Je suis heureux que le Conseil de l'Europe ait compris que David pouvait parfois être aussi fort que Goliath, à condition de bien définir sa spécificité et ses actions.* »

La capacité des collectivités locales, niveau le plus adéquat pour répondre aux populations locales, est l'enjeu qui a conduit à l'écriture de cette charte pleinement appliquée dans de nombreux pays européens, qui veillent à appliquer les recommandations qui émanent de son suivi.

M. Jean-Léonce Dupont, vice-président de Départements de France. – Avec Benjamin Morel, nous allons maintenant revenir aux fondements historiques, philosophiques et juridiques du principe de subsidiarité, dont les premières formulations trouvent en effet leur origine dans la doctrine sociale de l'Église catholique, dans les encycliques de Léon XIII, puis dans *Quadragesimo anno* en 1931. Au fond, cette doctrine repose sur une idée extrêmement moderne : ne jamais retirer à une personne, à une communauté ou à un corps intermédiaire ce qu'il est capable d'assumer par lui-même.

Comment cette doctrine philosophique et sociale a-t-elle progressivement irrigué notre droit public et notre conception française de la décentralisation ? Les collectivités locales peuvent-elles aujourd'hui se réapproprier ce principe constitutionnel pour lui donner une portée plus concrète et plus effective, et par quels moyens ? Le Conseil constitutionnel peut-il durablement continuer à reconnaître le principe de subsidiarité sans lui donner une pleine effectivité juridique ? Selon vous, qu'est-ce qui explique cette retenue persistante du juge constitutionnel ?

M. Benjamin Morel, maître de conférences en droit public à l'université Panthéon Assas. – Je suis très heureux ce matin d'être parmi vous pour parler de ce concept dont on aime souvent se gargariser, mais que l'on comprend mal.

On ne sait vraiment où l'on va que si l'on sait d'où l'on vient. La subsidiarité, inhérente à notre conception même de la décentralisation depuis le XIXe siècle, a été galvaudée, consacrée, puis oubliée.

La subsidiarité ne date pas de 1931 et de la fameuse encyclique que vous connaissez tous maintenant ; elle ne date pas non plus de sa consécration par le traité de Maastricht dans le droit de l'Union européenne. La notion de subsidiarité est fondamentalement inhérente à l'histoire française du rapport entre le local et le national.

Ce concept permet en effet d'articuler trois choses : l'unité des pouvoirs publics ; l'existence – non pas de la décentralisation, notion très technique qui désigne un processus plus qu'un but – mais plutôt de pouvoirs locaux ; la capacité d'agir au plus près du terrain tout en évitant de dissoudre l'organisation des pouvoirs publics dans une multitude d'exceptions.

L'unité des pouvoirs publics est à questionner ; le pouvoir local est, pour le moins, aujourd'hui en grande partie réduit ; nous nous perdons dans une pluralité d'exceptions. C'est bien la preuve que la subsidiarité n'est pas vraiment là.

Quelques éléments historiques : la subsidiarité vient de loin. Le concept est relativement nouveau en droit, mais on le retrouve dès l'Antiquité. La cité grecque ne naît pas *ex-nihilo* ; les cités grecques, Athènes, et même Rome sont organisées en tribus. Si l'on trouve un « s » à la fin de certains noms de cités grecques, c'est parce qu'à l'origine l'unité se construit à partir d'une pluralité tribale ou villageoise. L'idée que l'on aurait la nécessité d'organiser un pouvoir à travers l'ordonnement de communautés préétablies est chez Aristote et, plus tard, chez Cicéron. Cela suppose de distinguer ce qui relève d'un ordre normatif – la cité – et de ce qu'Aristote appelle des dominations préétablies – les entités antérieures à la *polis*, le premier ne devant ni masquer ni empêcher la capacité d'agir au niveau local ou au niveau des communautés préconstituées.

Celui qui fait passer cela dans la doctrine de l'Église catholique, c'est saint Augustin, qui pense la chose au regard d'un nouveau concept qui n'est plus la cité, mais l'universalité de la communauté des croyants. Pour Saint Thomas d'Aquin, l'Église repose sur une totalité ordonnée avec un objectif d'organisation universelle, mais celle-ci ne peut faire fi de l'organisation des nations qui s'impose à elle, ni d'une organisation au sein même de l'Église qui en tient compte – avec le concordat de Bologne conclu avec la France, par exemple.

Cette idée est peu à peu ordonnée et organisée d'abord par Johannes Althusius, qui dépasse la question de la subsidiarité territoriale, et s'interroge sur le rapport entre un ordre politique et ce que l'on pourrait appeler les corps constitués ou les corps intermédiaires. Pour Althusius, comme plus tard pour la pensée personnaliste, on ne peut pas réduire l'individu à une monade, à une simple individualité – dans l'ordre politique qui est le nôtre, au seul citoyen. C'est une personne, qui entretient des liens familiaux, mais aussi associatifs, territoriaux ou d'intérêt qui méritent d'être représentés.

Dans notre histoire, pour aller un peu vite, cela donnera la réflexion sur les représentations corporatistes et le Conseil économique et social. Dans la doctrine sociale de l'Église, cela donnera l'idée qu'il doit y avoir une représentation de ces liens divers, aboutissant à l'encyclique de 1931, où Pie XI formule la notion de subsidiarité telle qu'elle a été évoquée tout à l'heure : ce qui peut être fait au niveau inférieur ne peut être retiré pour être confié à un niveau supérieur en excluant ce niveau inférieur de toute capacité d'action.

On la retrouve de manière régulière dans la doctrine de l'Église. En 1961, Jean XXIII, dans l'encyclique *Mater et Magistra*, la pose comme principe fondamental de la philosophie sociale. En 2020, le pape François explique que ce n'est pas seulement une logique du bas vers le haut, mais aussi

une logique du haut vers le bas. En d'autres termes, l'idée n'est pas forcément de tout confier au local ; il peut y avoir la nécessité de confier une tâche à un niveau supérieur ; il faut une appréciation du niveau pertinent d'action religieuse – ou, pour ce qui nous concerne, d'action publique.

Mais je ne suis pas là pour vous faire le catéchisme. Nous allons donc parler un peu d'action publique et de la manière dont la subsidiarité percole dans la pensée républicaine française. L'Ancien Régime ne conçoit pas l'ordre normatif comme nous le concevons. Comme le note mon collègue Denis Baranger, sous l'Ancien Régime, la loi n'a pas forcément pour objectif de modeler des comportements, elle n'a même pas forcément pour objectif d'être appliquée. Elle est d'abord un acte d'expression d'une idée qui est celle du roi. Ensuite, qu'elle s'applique ou ne s'applique pas, on ne le sait pas trop. Il n'y a pas vraiment de hiérarchie des normes. Bref, le droit de l'Ancien Régime est vraiment un territoire très exotique pour nous, qui étudions les ordres juridiques modernes, c'est une forme de *terra incognita*.

Cela implique que même si le roi veut, même si le roi prend un acte, un décret, un édit – tout cela n'est pas très clair dans la hiérarchie des normes –, vous pouvez avoir des pouvoirs locaux qui agissent et qui doivent agir, car l'objectif n'est pas la complétude du modèle normatif, comme dans les systèmes modernes. Nous héritons de cette subsidiarité qui s'impose de fait, parce qu'il faut bien que quelqu'un agisse quand il y a un problème. Comme le roi n'a pas forcément pour but d'agir, mais d'envoyer de grandes lignes directrices, il y a nécessairement une organisation ancrée au niveau local, quelles que soient les collectivités – même si le mot est évidemment anachronique –, qui sont en capacité d'agir.

La Révolution tente de tourner la page, et en même temps elle repose sur une tension. On dit souvent que la Révolution est le triomphe de l'État. Pour les révolutionnaires, quelle que soit leur tendance, ce n'est pas le cas. L'État n'est pas vraiment pensé sous la Révolution ; ce qui est important, c'est la primauté de la loi. C'est très différent : la nuit du 4 août 1789, l'abolition des privilèges des ordres et des provinces signifie que la loi est la même pour tous et qu'il y a une unité du législateur. L'indivisibilité de la République, votée par la Convention girondine à l'unanimité, c'est l'unité de la loi et du législateur. C'est le principe qui est posé, même s'il peut y avoir des exceptions ménagées par la loi en cas de contraintes objectives.

Il peut y avoir en revanche une diversité de l'action publique. La Révolution est moins étatiste que communaliste. L'échelon de base, celui qui est en capacité d'agir et de traduire la loi, est d'abord un échelon hyperlocal. On retrouve des fondements intellectuels de cet échelon communal dans la construction de la pensée révolutionnaire. La Révolution pense essentiellement par Rousseau, mais sur ce sujet, elle pense un peu par Montesquieu, qui met justement en avant le poids de la commune ou du moins des corps intermédiaires pour la capacité à agir.

La Révolution fait cependant face à un double écueil. On parle souvent de révolte fédéraliste, mais c'est un abus : le fédéralisme n'est pas conçu sous la Révolution puisqu'il y a unité de la loi. « *fédéraliste* » est un nom d'oiseau que les Montagnards jettent à la tête des Girondins à l'époque. La révolte « *fédéraliste* » donne toutefois le sentiment que des pouvoirs locaux puissants peuvent représenter une menace pour l'État. Il y a une autre menace, de l'autre côté, qui est la Commune de Paris. Paris se veut un État dans l'État, et la Commune de Paris est une menace pour la Révolution et pour l'État – ce qui explique, vous le savez, qu'il n'y aura pas de maire de Paris pendant longtemps. Par conséquent, à partir du Directoire, on commence à se méfier fondamentalement des pouvoirs locaux.

C'est au cours du XIXe siècle qu'un basculement s'opère : on commence à retrouver un sens à un pouvoir local effectif. On parle beaucoup de Tocqueville, mais on ne le redécouvre que dans les années 1980 ; il n'est donc pas forcément une source d'inspiration à l'époque. L'une des sources d'inspiration est la doctrine républicaine de Jules Barni qui, dans son Manuel républicain, écrit cette phrase que l'on entend souvent – Gérard Larcher aime à la prononcer – : « *la commune est la petite république dans la grande* ». Qu'est-ce que cela signifie ? Que pour les républicains, la République, ce n'est pas seulement l'échelon national, mais aussi l'échelon territorial, notamment la commune.

Pour ces républicains des années 1870 qui ont vécu la chute de la Deuxième République – une république sans républicains – et le triomphe du Second Empire, prospère et populaire dans les années 1860, comment former des républicains ? Leur idée est la suivante : si un impôt prélevé a un produit au niveau local – par exemple si on augmente ma taxe d'habitation, mais qu'ensuite l'école est rénovée –, je comprends ce que signifie le consentement à l'impôt. Je comprends ce que signifie le vote sur un bilan et sur un projet. Si je suis capable de le comprendre au niveau local, je le comprends au niveau national et je suis déjà républicain. La République se construira par l'école et par l'échelon local. Si je comprends cela au niveau local, je peux comprendre pourquoi on augmente mon impôt sur le revenu pour construire un porte-avions que je ne verrai peut-être jamais.

Cela conduit aux deux grands piliers de la subsidiarité à la française, assez spécifiques et profondément efficaces. Le premier est la clause de compétence générale, d'abord pour les départements – c'est la loi du 10 août 1871 – puis pour les communes – c'est la loi du 5 avril 1884. En fait, on réinvente l'eau tiède – ce n'est pas une critique pour le thème du colloque – avec le concept de subsidiarité. C'est le principe même de la clause de compétence générale telle que nous l'avons construite historiquement : s'il y a un intérêt public local à agir, l'échelon pertinent peut agir.

Deuxième pilier : l'autonomie, non pas financière, mais fiscale. Souvenez-vous : j'augmente ma taxe d'habitation, je rénove l'école. Si je n'ai pas de levier fiscal, je peux avoir la liberté d'agir, mais je n'en ai pas les

moyens. Ces deux fondements sont structurels et structurants avant même les lois de décentralisation des années 1980 qui parachèvent cela, mais n'inventent rien. C'est ce qui va permettre ensuite les expériences du socialisme municipal, bien avant la décentralisation et la conceptualisation du principe de subsidiarité.

Permettez-moi de conclure sur un paradoxe : nous n'avons jamais autant consacré la subsidiarité et nous ne l'avons jamais autant oubliée. En 2003, nous avons constitutionnalisé le principe de subsidiarité et l'autonomie financière des collectivités territoriales – merveilleux ! Mais que faisons-nous depuis ? Rien. Ou plutôt, nous régressons. Adieu à la clause de compétence générale ! C'est tout de même l'un des fondements de notre rapport aux collectivités. Or le pouvoir local, c'est la capacité d'agir localement là où il y a matière à le faire. Quand on supprime la clause de compétence générale, c'est fini.

J'ai été auditionné il y a quelques années avec sept collègues sur le sujet de la différenciation territoriale à l'Assemblée nationale. Nous disons tous aux députés : votre projet est étrange, il n'y a pas d'ordre juridique qui repose sur la dérogation. Déroger à la norme est le contraire même d'un ordre juridique organisé. Que voulez-vous ? Où voulez-vous aller ? Dans leur réponse, ils nous définissent plus ou moins la clause de compétence générale. Alors, nous essayons : votre projet ne tient pas debout, mais la clause de compétence générale pourrait être une bonne idée. C'est alors qu'un député vend la mèche et me dit : *« Vous comprenez, si on rétablissait la clause de compétence générale, les élus pourraient faire des sottises. »*

C'est cette défiance du national envers le local qui ne permet pas l'épanouissement d'un pouvoir local. Nous avons donc une jurisprudence du Conseil constitutionnel mais aussi des lois qui ont complètement désactivé cette notion.

Deuxième élément : l'autonomie fiscale – et non l'autonomie financière, car transférer un point de TVA ne donne pas de leviers, de marges de manœuvre. Or le principe de la subsidiarité suppose de disposer de leviers. Il y a une réflexion constitutionnelle à mener pour que, demain, le Conseil constitutionnel puisse être le gardien de la subsidiarité et de l'autonomie fiscale. Il y a aussi une réflexion sur les futures lois de décentralisation qui pourraient advenir, avec deux priorités : comment donner une capacité effective à agir – sans doute à travers un rétablissement de la clause de compétence générale ; des ressources fiscales avec la capacité de faire varier un taux.

M. Jean-Léonce-Dupont, vice-président de Départements de France.

– Merci pour cette mise en perspective essentielle. Avec Romain Pasquier, nous allons maintenant nous intéresser aux transformations contemporaines du principe de subsidiarité et à la manière dont il a progressivement imprégné les politiques publiques européennes et territoriales. Vos travaux montrent que la subsidiarité a connu une véritable mutation dans l'ordre juridique

européen, mais aussi dans les pratiques administratives et institutionnelles. Vous évoquez notamment ce que vous appelez les « *avancées silencieuses de la subsidiarité* » particulièrement intéressantes, car elles suggèrent que les évolutions territoriales les plus profondes ne sont pas toujours les plus visibles.

Comment expliquer que ce principe, longtemps perçu comme essentiellement symbolique ou doctrinal, ait progressivement acquis une véritable portée politique en Europe, et peut-être plus timidement en France ? Que recouvre cette expression ? La subsidiarité n'avance-t-elle pas toujours de cette manière, progressivement, discrètement, presque par imprégnation institutionnelle ?

À quel niveau territorial ce principe vous semble-t-il le plus pertinent ? Quel est, selon vous, l'échelon le mieux placé pour faire vivre concrètement cette logique de proximité ?

Enfin, malgré les limites juridiques, financières ou institutionnelles que nous connaissons, estimez-vous que la subsidiarité puisse encore inspirer une nouvelle étape de la décentralisation française ? Si oui, sous quelle forme pourrait-elle demain renouveler notre idéal de décentralisation ?

M. Romain Pasquier, directeur de la recherche à Sciences Po Rennes, responsable de la chaire Territoires et mutations de l'action publique. – Je suis ravi d'être avec vous ce matin pour un retour au XXe siècle, en quelque sorte : lorsque j'ai débuté ma thèse – cela devait être en 1995 ou 1996 –, on ne parlait que de subsidiarité.

Je partage de nombreuses analyses de mon collègue Benjamin Morel, mais je ne suis pas sûr que la culture française soit compatible avec la subsidiarité. J'aborderai cette question en quatre points.

Il s'agit d'abord de comprendre la généalogie d'un principe qui est avant tout fédéraliste, donc assez éloigné de la tradition française. C'est un principe extrêmement mou : chacun en fait ce qu'il veut. On peut même en faire un principe républicain. Entre la Confédération suisse et la tradition républicaine, il y a un monde, mais on parle de subsidiarité dans les deux cas. La rigueur politique du concept est donc sans doute à revisiter.

C'est néanmoins dans le droit de l'Union européenne et dans la mise en œuvre de ses politiques publiques que l'on trouve quelques exemples d'une concrétisation claire de ce que pourrait être la subsidiarité en France. Ce sera mon deuxième point.

Je reviendrai ensuite sur le fait que la subsidiarité, après 2003, n'existe plus en France. Cette année marque finalement l'affichage symbolique de la subsidiarité, la bascule entre les « *vingt glorieuses* » de la décentralisation et les « *vingt piteuses* », et la fin de la subsidiarité à la française, si tant est qu'elle n'ait jamais existé.

Enfin, je conclurai sur la manière dont on pourrait peut-être faire évoluer cela, en faisant preuve d'un optimisme forcené.

Je suis surpris qu'une philosophe n'ait pas été citée aujourd'hui, car c'est la grande théoricienne de la subsidiarité : Chantal Millon-Delsol, qui, en 1992, a écrit un livre où tout est dit, *L'État subsidiaire*.

Chantal Millon-Delsol, alors au firmament de sa carrière philosophique, reprend toute une série de théoriciens fédéralistes : Denis de Rougemont, fédéraliste suisse, auteur de *L'Europe des régions* en 1968 ; Pierre-Joseph Proudhon, fédéraliste mais socialiste révolutionnaire ; Alexis de Tocqueville, qui, avec *De la démocratie en Amérique*, découvre le fédéralisme américain au début du XIXe siècle. Pour elle, la subsidiarité est bien plus qu'un principe juridique : c'est une philosophie du pluralisme. C'est la manière d'accommoder la diversité des territoires, la diversité des cultures, la diversité des modes de vie. C'est donc avant tout un remède à l'uniformisation de la société, au principe selon lequel « *nous sommes tous pareils* ». Il y a donc peut-être là une incompatibilité fondamentale avec la théorie révolutionnaire française.

Pour éviter cette uniformisation de la société, nous dit-elle, il faut éviter la concentration du pouvoir, ce qui ne veut pas dire que l'autorité supérieure n'est pas légitime à agir, mais elle n'agira que pour garantir la solidarité. Par exemple, il faut des mécanismes de péréquation transparents entre l'État et les collectivités locales, ce qui, évidemment, n'existe pas en France. Il faut que l'autorité supérieure agisse simplement pour protéger les plus faibles – territoires, individus ou collectifs ; mais si la gestion est bien assurée à l'échelon local ou à l'échelon régional, elle n'est pas légitime, elle n'a pas mission à agir. L'autorité supérieure agit lorsque l'autorité inférieure est défaillante, point final. Il y a donc une double logique : autonomie des échelons inférieurs et responsabilité des échelons supérieurs.

Cela constitue un équilibre des pouvoirs visant à préserver des communautés diverses – territoriales, religieuses, philosophiques – qui sont tout de même, me semble-t-il, assez éloignées de la tradition républicaine française. D'ailleurs, ce n'est pas un hasard : Chantal Millon-Delsol pense l'État subsidiaire, bien sûr pour la France, mais dans le cadre de la construction européenne.

C'est dans le cadre de la construction européenne que le principe de la subsidiarité va être poussé le plus fortement. Le traité de Maastricht a été le premier à acter ce principe dans ce qui est devenu l'article 5 du traité sur l'Union européenne. Mais attention : il ne s'applique que pour les compétences non exclusives de l'Union européenne – pas sur les compétences douanières ou sur la compétence commerciale, qui sont des compétences exclusives. Vous voyez donc que nous sommes dans une théorie fédéraliste, qui suppose des compétences exclusives et des compétences non-exclusives ou partagées. Cela suppose que, dans la loi fondamentale, vous ayez une

répartition des compétences très claire, qui n'existe pas en France. Encore une fois, on est assez éloigné de la tradition française.

Le traité de Lisbonne est aussi allé assez loin en matière de subsidiarité. Avec lui, le Comité des régions peut saisir la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) en cas d'atteinte au principe de subsidiarité des politiques publiques mises en œuvre. Cela n'a jamais été utilisé, mais c'est une possibilité juridique. Je ne sais pas si cela peut donner des idées au Conseil constitutionnel... Cela renvoie aussi à une autre logique dans la construction européenne, la logique intergouvernementale : depuis une dizaine ou une quinzaine d'années, les États ont largement repris la main dans la gouvernance européenne.

La politique de cohésion territoriale, appelée aussi politique régionale en son temps, représente encore 35 % du budget de l'Union européenne, soit plus de 350 milliards d'euros sur sept ans. Ce n'est pas rien. C'est la seule politique publique européenne qui corresponde véritablement à ce principe de subsidiarité. Pourquoi ? Car elle a été largement inventée, en tout cas mise en œuvre, par Jacques Delors et son équipe au début des années 1980, en particulier Pascal Lamy, qui était son chef de cabinet. Des orientations stratégiques sont définies par la Commission européenne – un peu les grandes lignes dont parlait Benjamin Morel – qui doivent être votées dans les mêmes termes par le Parlement et le Conseil. Ensuite, principe de partenariat oblige, un accord doit être conclu entre la Commission et chacun des États membres pour la mise en œuvre de la politique de cohésion, pour accommoder les orientations stratégiques avec les stratégies nationales et régionales. En fonction de l'organisation interne des États, cela peut être un jeu à deux, à trois, à quatre.

Déjà, au début des années 1990, deux auteurs en sciences politiques très connus, Gary Marks et Liesbet Hooghe, un Nord-Américain et une Néerlandaise, appelaient cela la « *gouvernance multiniveau* » ou *multilevel governance* – en fait, c'est tout simplement le principe de subsidiarité. Sauf que la gouvernance multiniveau et le principe de subsidiarité – vous l'avez rappelé à plusieurs reprises les uns et les autres – s'effilochent très largement en France depuis vingt ans.

J'en viens donc à mon troisième point. En 2003, Jean-Pierre Raffarin, ancien président de feu la région Poitou-Charentes, a une vision de la gouvernance multiniveau qui aboutit à la loi de 2003, mais pour bientôt mourir. Pourquoi ? Parce que, juste après, avec les élargissements de 2004, de 2007, la construction européenne se paralyse complètement. En France aussi, des blocages se mettent en place. En 2007, le rapport Balladur s'intitulait : « *Il est temps de décider* ». Effectivement – nous ne l'avons toujours pas fait. Il est temps de décider sur la subsidiarité, notamment, sur le choix de tel ou tel échelon. Puisque les réformes territoriales, en 2010, en 2014, 2015, ne permettent pas d'avancer, c'est l'État qui se réforme et se déconcentre. En effet, la révision générale des politiques publiques, l'agencification

commencent à ce moment-là : les agences régionales de santé (ARS), l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru) naissent à ce moment-là, parce que l'État, face à une décentralisation bloquée, fait avancer les politiques publiques par une forme de néo-managérisme territorial.

Mieux d'État et moins d'État : je retire des services déconcentrés de l'État, je crée des agences et, surtout, je gouverne par la norme et par la fiscalité. Dans un contexte budgétaire toujours périlleux, où nous sommes regardés comme le vilain petit canard de l'Union européenne, il faut donner des gages de bonne gestion par la recentralisation des finances publiques. Bercy ne veut plus de fiscalité locale, car il ne la maîtrise pas. Comme il a déjà du mal à rendre une copie propre à la Commission européenne, il faut qu'il ait toutes les cartes en main. Depuis Lionel Jospin en 1999, il y a vingt-sept ans, les gouvernements, de droite comme de gauche, ne cessent de réduire l'autonomie fiscale ou l'autonomie financière. Dans le meilleur des cas, on garde l'autonomie financière et on sape l'autonomie fiscale. Cela n'est pas suffisant : l'État garde son seul pouvoir, qui est la norme. L'inflation normative, dont les sénateurs se font souvent l'écho, a explosé depuis vingt ou vingt-cinq ans, parce que l'État est moins présent dans les territoires...

Il continue à gouverner par les finances et par la norme. Jamais des lois n'ont été aussi bavardes, aussi mal écrites. La loi NOTRe, comme d'autres, fait des centaines de pages. Regardez la loi de 1966 sur les communautés urbaines : quinze pages. Il y a une espèce de dissonance, de frustration, autour de la subsidiarité, affichée symboliquement en France, mais effacée dans les faits.

La subsidiarité n'est pas un simple mécanisme technique de répartition des compétences. C'est une autre philosophie politique de la proximité, fondée sur la capacité d'agir des territoires, sur une culture du pluralisme qui est une condition de la vitalité de nos démocraties en souffrance. Vous avez raison de la réinterroger. Elle peut être un principe de réforme, mais, plus encore, une révolution culturelle en France. En sommes-nous capables collectivement ? Honnêtement, je n'en suis pas sûr.

Il faudrait redéfinir ce qui relève du régalien et du non-régalien. Si nous mettons en place une subsidiarité verticale, c'est la décentralisation imposée. Ce qu'il faudrait, c'est une décentralisation *bottom-up*, ascendante. Si nous arrivons à nous mettre d'accord sur le régalien et le non-régalien, ce dernier est discuté entre les collectivités territoriales elles-mêmes : dans chaque région, les départements, les régions, les intercommunalités s'accordent sur la répartition des compétences. Cela, c'est de la subsidiarité ascendante. Mais qui le voudrait ? Qui en est capable en France ? L'État central ? Non. Le législateur, je n'en suis pas sûr, car cela voudrait dire que vous perdez du pouvoir, mesdames et messieurs les sénateurs. Il faut ensuite définir des mécanismes de coopération et de solidarité.

La force du fédéralisme allemand ou du fédéralisme suisse, par exemple, est la coopération entre les niveaux. Pour les théoriciens du fédéralisme, les Allemands et les Suisses sont perçus comme des centralisateurs. Pour un Canadien ou un citoyen des États-Unis, un fédéraliste allemand est un affreux centraliste, à cause des mécanismes de coopération verticale et horizontale – notamment les conférences sectorielles à l'échelle des Länder et au niveau fédéral – extrêmement puissants et capables de produire de la solidarité territoriale, ce que nous ne savons pas faire. Changeons donc de culture et essayons la subsidiarité. Je suis ravi que Départements de France sonne le tocsin.

M. Jean-Léonce Dupont, vice-président de Départements de France. – Je vous remercie vivement pour l'ensemble de vos interventions et pour leur qualité. Je retiens beaucoup d'éléments et, pour tout dire, je suis très en phase avec les propos tenus par les uns et par les autres.

Je ne sais pas quelle était l'origine professionnelle du député que vous avez cité, cher Benjamin Morel, mais je peux vous dire, pour avoir mené de nombreuses auditions, notamment à la Cour des comptes, que c'est une pensée partagée par ses magistrats puisqu'ils me l'ont dit directement. C'est donc vraiment profond. Cela nécessite, comme l'a dit Romain Pasquier, une révolution culturelle.

Je retiens le modèle allemand du Bundesrat, qui répartit au niveau d'une assemblée nationale un certain nombre de financements qui concernent les Länder. Nous avons effectivement des champs de travail à explorer. Lorsque vous dites que Bercy ne veut pas de fiscalité locale, je vous le confirme. La volonté de Bercy est que les collectivités locales aient financièrement la tête juste au-dessus de l'eau. Si la tête sort trop haut, on prélève, on fige des dotations, on met des normes nouvelles qui provoquent des dépenses nouvelles. Si la tête est sous l'eau, l'État sauveur viendra compenser « *l'incompétence* » de la collectivité locale.

Une participante dans la salle. – Dans une logique de subsidiarité et de décentralisation, comment améliorer concrètement la coordination locale sans créer une dépendance croissante à des couches administratives, numériques et techniques toujours plus complexes ? En effet, à force d'ajouter des normes, des plateformes, des outils et des niveaux de validation, on risque aussi d'engendrer davantage de fragmentation, de lenteur, de dépendance technique, d'inégalités face au numérique et, parfois même, un éloignement des réalités du terrain.

Les récentes crises cyber ont également montré que la continuité de l'action publique locale reposait encore sur une certaine sobriété administrative et sur la capacité des territoires à fonctionner en mode dégradé. Dès lors, comment trouver un équilibre entre subsidiarité, modernisation, souveraineté et résilience territoriale ?

M. Romain Pasquier, directeur de la recherche à Sciences Po Rennes, responsable de la chaire Territoires et mutations de l'action publique. – Concernant la multiplication des normes, il y a de plus en plus d'analyses de politiques publiques qui tournent autour de la notion d'accumulation. Dans le monde occidental, dans les démocraties libérales, les politiques publiques se multiplient. L'État tient par l'accumulation de dispositifs. Cela crée tellement d'interdépendances que cela limite l'autonomie des acteurs. Tout le monde se tient par des financements, par des normes. Par conséquent, les capacités à agir sont aujourd'hui extrêmement réduites.

Une fois que nous avons fait ce constat, comment en sortir ? Le « *grand soir par le haut* » ne peut pas fonctionner. Si clarification il peut y avoir, si résilience il peut y avoir, elle ne peut se faire que par le bas, par la connaissance qu'ont les acteurs de terrain, les élus locaux, les collectifs, les associations, de la réalité des politiques publiques.

Pour être honnête, la plupart des collectivités territoriales ne sont pas des acteurs de proximité. J'analyse les politiques publiques tous les jours ; dans le domaine social, les financeurs sont souvent les départements, certes, mais qui sont les acteurs ? Les associations, pour l'essentiel. Il faut donc associer tous ces acteurs à cette clarification et à cette résilience. En revanche, cela ne peut être fait que sous l'autorité bienveillante des autorités locales et régionales.

C'est pourquoi la subsidiarité ascendante me semble être la solution : la clarification et la simplification des politiques publiques ne peuvent se faire que par des conférences où l'État serait absent. Vous allez me dire que ce n'est pas possible. C'est possible à partir du moment où vous avez clarifié ce qui est régalien et ce qui ne l'est pas, en confiant à toutes les collectivités territoriales le champ non régalien des politiques publiques, charge à elles de se le répartir.

C'est aussi une plus grande responsabilité. Il faut aussi le dire, dans le monde construit par la décentralisation, on se plaint parfois de l'État, mais on est parfois content de le retrouver... C'est une notion fondamentale chez Chantal Millon-Delsol : plus vous êtes autonome, plus vous êtes responsable. Les acteurs locaux connaissent la diversité de l'accumulation de ces politiques publiques et peuvent emprunter des chemins de simplification, tout simplement pour améliorer l'usage des deniers publics et pour rendre de meilleurs services à nos concitoyens.

M. Benjamin Morel, maître de conférences en droit public à l'université Panthéon Assas. – C'est un sujet sur lequel j'aurai une petite différence avec mon collègue. Les régimes fédéraux ne sont pas des régimes d'étanchéité des compétences, même s'ils ont tenté de l'être.

Prenez l'exemple du régalien. Aux États-Unis, la défense est ce qu'il y a de plus régalien. Vous construisez un char ; cela implique une politique industrielle de l'État fédéral ; potentiellement une politique sociale. Si je

construis mon char en Californie et que je veux envahir le Groenland, il faut que je le transporte jusqu'à la côte Est. Cela implique une politique de transport. L'idée que l'État ne puisse pas intervenir dans des politiques non régaliennes n'est pas possible en réalité.

D'où la subsidiarité, selon laquelle l'État interviendra si, et seulement si, il y a un intérêt supérieur. Il faut donc éviter de concevoir les choses de manière trop rigide. L'avantage de la subsidiarité, c'est justement la flexibilité : savoir qui agit, comment, au bon moment et au bon endroit implique nécessairement une coopération entre l'État et les collectivités.

Par ailleurs, on parle beaucoup en ce moment d'un terme qui me semble essentiel pour comprendre notre décentralisation, un terme introduit il y a une dizaine d'années par Francis Fukuyama : la vétocratie. Pour lui, le grand problème aujourd'hui est qu'un pouvoir en empêche un autre, y compris – il parle des États-Unis – entre l'échelon local et l'échelon national. Or il devrait au contraire y avoir une capitalisation des pouvoirs locaux et nationaux pour un pouvoir d'agir. Si vous avez une politique de transition écologique à la charge de l'État et que les collectivités ne jouent pas le jeu, il n'y a pas de transition écologique. Si elle est à la charge des collectivités et que l'État ne joue pas le jeu, il n'y en a pas non plus.

Oui, il y a trop de normes. Mais pourquoi ? Il y a une inflation normative que l'on peut comprendre : au XIXe siècle, le droit pénal était simple : tout condamné aura la tête tranchée. L'État n'intervenait que dans ce domaine.

Quand l'État commence à réguler l'économie, il y a nécessairement une inflation normative. Quand vous devez réguler l'intelligence artificielle, les modalités de ces normes changent à peu près tous les deux mois – vous le savez, mesdames et messieurs les sénateurs. Cela implique forcément beaucoup de normes, de la technicité dans la norme, et des normes beaucoup plus variables.

Ensuite, le trop de normes est le symptôme non pas d'un État fort, mais d'un État faible. Quand l'État n'est pas capable de construire lui-même une autoroute, il produit de la norme et demande aux acteurs privés, aux collectivités territoriales, aux entreprises, d'agir à sa place. Nous sommes passés d'un État ingénieur à un État régulateur. La véritable question est donc non pas comment supprimer les normes, mais comment réformer l'État. Qu'attendons-nous de lui ? Qu'attendons-nous qu'il fasse ?

En fait, nous sommes tous des *junkies* de la norme. Quand on découvre qu'il y a du cadmium dans le chocolat, que demande-t-on à l'État ? Vite, une norme ! Certes, cette norme peut être légitime. Les collectivités elles-mêmes sont demandeuses de normes. En fait, il ne faut être ni statolâtre ni statophobe. L'État n'est ni une fin en soi ni le grand démon. Il est l'instrument que le peuple se donne pour agir sur son propre destin.

Si en tant que citoyen, j'estime que quelque chose me menace, je vais attendre de l'État qu'il réagisse. Et que va faire l'État ? Il va produire de la norme. Soit la société est capable de s'auto-organiser pour répondre aux problèmes qui se posent, soit elle se tourne vers l'État, qui finira par n'agir que par la norme.

Nous sommes les premiers coupables de ce système, nous les citoyens, les associations, les entreprises, les collectivités. La redéfinition de l'action publique implique une redéfinition de ce que nous attendons des pouvoirs publics.

Je conclurai en évoquant la responsabilité. L'imputabilité à un échelon d'action publique implique de pouvoir toujours évaluer un bilan et un projet. En d'autres termes, cela implique une forme de clarté de l'action publique, un fonctionnement compréhensible pour le citoyen. Or le problème de la décentralisation aujourd'hui est qu'elle suscite de l'incompréhension. Non seulement la répartition des compétences n'est pas claire, mais certains échelons sont bizarres. Ainsi, la métropole de Lyon est non pas une intercommunalité, mais une collectivité à statut particulier qui ressemble à une intercommunalité, tout en exerçant également les compétences du département. Qui comprend ? Pas le citoyen ! Or si je ne comprends pas, je ne vote pas, et je déracine la démocratie. Imputabilité implique clarté ; capacité d'action implique pouvoir local, donc subsidiarité, et leviers fiscaux.

La décentralisation, c'est non pas l'efficacité, mais la démocratisation des politiques publiques. Or, depuis trente ans, nous avons perdu le citoyen. Sans lui, il n'y a pas de légitimité politique et sans légitimité politique, il ne peut y avoir de pouvoir. Il faut donc récupérer le citoyen, lui permettre de se rendre compte que s'il veut changer le réel, il doit agir localement, que l'échelon départemental est l'échelon pertinent démocratiquement, comme il l'est du point de vue de l'action publique en termes de subsidiarité.

Mme Mélanie Lepoutier, vice-présidente du conseil départemental du Calvados. – Permettez-moi de vous faire part de mon retour d'expérience en tant que maire, depuis maintenant douze ans.

Nous avons beaucoup parlé d'autonomie fiscale et de la capacité des collectivités locales à faire leurs propres choix, en toute responsabilité. Or, en l'espace de douze ans seulement, les priorités nationales sont descendues, d'une manière déguisée, à un échelon très local. Les financements sont désormais totalement fléchés, ce qui réduit la capacité des collectivités à décider de leurs projets et de leur propre stratégie. Je pense à tous ces « appels à » : appels à manifestation d'intérêt, à projets, à programmes, etc. Sous couvert d'un financement descendant, ces appels constituent un fléchage des priorités nationales, lesquelles sont de facto imposées aux autorités locales. C'est une privation d'autonomie.

En outre, toutes les collectivités n'ont pas la capacité, y compris en ingénierie, de répondre à tous ces appels. Enfin, ces appels ne permettent pas

d'orienter les politiques locales, car les critères d'attribution des financements sont assez restrictifs.

M. Jean-Léonce Dupont, vice-président de Départements de France. – Cette table ronde s'achève. Merci à l'ensemble des intervenants pour la qualité de leurs interventions.

Comme vous, je suis extrêmement sensible à la notion de responsabilité publique. J'ajoute qu'une véritable responsabilité citoyenne est également nécessaire. Il faut pour cela mettre fin à une certaine culture victimaire, à ce que j'appelle une certaine schizophrénie citoyenne : *« Je ne supporte pas que l'État intervienne sur tous les sujets, mais, dès qu'il y a un problème, je veux qu'il intervienne. »*

L'amélioration de l'ensemble de notre système repose donc sur les pouvoirs publics, mais également sur l'ensemble des citoyens.

Mme Pascale Gruny, vice-président de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation. – Je remercie à mon tour tous les intervenants, vous également, cher Jean-Léonce Dupont, qui avez présidé cette première table ronde.

J'ajouterai à ce qui vient d'être dit qu'il faut faire preuve de responsabilité, mais également se faire confiance. On ne donne pas le pouvoir quand on n'a pas confiance. Dans notre société, on ne fait plus confiance à personne et l'on n'avance plus. C'est dommageable.

Par ailleurs, le non-cumul des mandats entraîne une perte de pouvoir pour les parlementaires, ainsi qu'une perte de compétences. Nous avons encore ici des élus locaux, mais bientôt, il n'y en aura plus. Nous avons vu que l'élection à l'Assemblée nationale de députés qui n'avaient jamais envisagé de devenir parlementaires, même s'ils constituent une richesse, a posé de réelles difficultés.

Nous allons à présent passer à la seconde table ronde consacrée aux applications concrètes du principe de subsidiarité dans l'action départementale. La première table ronde a permis de revenir sur les fondements de la subsidiarité et d'engager une réflexion sur le sujet. Nous allons passer à la pratique, dans les départements, qui sont très importants, car ils sont présents partout dans les territoires.

Les départements gèrent les politiques de proximité essentielles pour nos concitoyens : l'action sociale, la protection de l'enfance, le soutien aux communes rurales et, de plus en plus aujourd'hui, la médiation numérique, etc. En un mot, ils font ce que les échelons supérieurs ne peuvent pas faire aussi bien. C'est la définition même de la subsidiarité.

Deux difficultés majeures freinent cette dynamique : la loi NOTRe de 2015, qui a supprimé la clause de compétence générale, de sorte que les départements ne peuvent plus intervenir librement pour faire face à des besoins nouveaux ou imprévus, ainsi que la diminution considérable de leurs

ressources financières propres. Sans marges de manœuvre budgétaires, la subsidiarité n'est-elle pas qu'une belle intention ?

Nous aborderons aussi une autre forme de subsidiarité : la subsidiarité ascendante. Les expériences que les départements réalisent localement enrichissent ensuite la loi nationale, comme ce fut le cas pour l'accompagnement des allocataires du revenu de solidarité active (RSA) dans le cadre de la loi pour le plein emploi du 18 décembre 2023. L'intelligence du terrain remonte et nourrit l'action de l'État. Encore faut-il que les décrets soient publiés rapidement... Il faut savoir que nos concitoyens pensent que la loi est applicable à partir du moment où il en a été question à la sortie du conseil des ministres ! Il y a donc un décalage entre les attentes de nos concitoyens et l'action des élus locaux, dont les moyens sont de plus en plus contraints.

Je vais à présent vous présenter les trois intervenants de la seconde table ronde, avant de leur donner la parole.

Mme Marie-Agnès Petit est présidente du conseil départemental de la Haute-Loire, vice-présidente de Départements de France et présidente de sa commission Développement et solidarités territoriales. Elle nous dira ce que signifie concrètement la subsidiarité dans un territoire rural.

M. Christoph Schnaudigel est président du *Landkreis de Karlsruhe*, co-président du Conseil des communes et régions d'Europe. Il évoquera la mise en œuvre du principe de subsidiarité en Allemagne et, plus généralement, la décentralisation au niveau des Länder et des collectivités territoriales.

M. Jean-Luc Chenut, président du conseil départemental d'Ille-et-Vilaine, abordera plus particulièrement la question des moyens financiers. Peut-on parler de réelle subsidiarité quand un département n'a plus guère de leviers fiscaux et dépend pour l'essentiel de dotations que l'État fixe seul ?

Bien entendu, chacun pourra intervenir sur ces différents sujets. Le principal est que vous nous donniez votre avis et des exemples concrets de ce que vous vivez au quotidien.

Mme Marie-Agnès Petit, présidente du conseil départemental de la Haute Loire. – Merci, chère Pascale Gruny. Je salue l'ensemble des sénateurs et des intervenants présents, ainsi que mon collègue Jean-Léonce Dupont, vice-président de Départements de France. Les intervenants de la première table ronde ont bien défini le concept de subsidiarité, de Saint-Augustin à aujourd'hui. On l'a vu, la subsidiarité n'est pas seulement un slogan technocratique.

Différentes lois – je pense aux lois NOTRe et Maptam – ont conduit à transférer et à empiler les compétences. Il nous faut donc changer de philosophie politique et mettre en œuvre le principe de subsidiarité, qui

consiste à décider et à agir à l'échelon le plus proche possible, en étant le plus efficace possible. C'est d'ailleurs ce que demandent et nous disent tous les jours l'ensemble des élus locaux. La théorie – le cadre juridique officiel, la Constitution, les lois, les décrets – c'est bien beau, les appels à projets, à manifestation d'intérêt, les comités Théodore, Théodule et Théophile – il s'en réunit tous les jours ! –, mais le citoyen, lui, demande aux élus locaux ce qu'ils mettent en place, de manière simple et efficace, en proximité, pour répondre à leurs besoins.

Les départements sont au rendez-vous, ils sont le pivot de l'action de proximité et de l'efficacité, parce qu'ils sont agiles et qu'ils ont une fine connaissance de leur population, qu'il s'agisse des personnes âgées, des familles en difficulté ou des citoyens en situation de handicap. Ils connaissent l'ensemble des maires et des élus locaux qui mettent en place des initiatives, mais aussi les différentes associations qui œuvrent dans le cadre de la protection de l'enfance ou de l'autonomie. Bref, les départements sont au rendez-vous parce qu'ils ont une expertise sociale et territoriale.

Cette proximité administrative est importante et permet le maintien de l'équilibre territorial. C'est grâce à cet équilibre que nous pourrions remonter les besoins exprimés par nos concitoyens et parvenir à la subsidiarité, qui se développe, mais qui n'est pas encore tout à fait au rendez-vous.

Les départements, eux, sont parfaitement au rendez-vous de l'efficacité de proximité, d'abord en assurant les solidarités territoriales, en réponse aux inégalités de capacité entre les territoires. Lorsque l'État s'est désengagé de l'assistance technique de l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (Atésat), dont bénéficiaient toutes les communes pour la mise en place de projets, les maires se sont naturellement tournés vers les élus départementaux et leur ont demandé de l'aide. C'est ainsi que 80 agences départementales d'ingénierie ont été mises en place pour accompagner l'ensemble des projets des territoires. Concrètement, en Haute-Loire, 200 communes ont été accompagnées par notre agence technique d'ingénierie, 600 missions de conseil ont été réalisées, que ce soit pour sécuriser des logiciels et des centres de données ou entretenir des ouvrages d'art. Nous sommes sans arrêt à l'écoute pour répondre aux besoins des maires.

Quand j'ai entendu l'État dire il y a quelques mois qu'il fallait mutualiser l'expertise au niveau départemental dans le cadre des Villages d'avenir, quand j'apprends qu'il projette, dans le cadre du projet de loi visant à renforcer l'État local, de mettre en place un guichet unique préfectoral, j'y vois un manque total de respect pour les initiatives portées par les départements ces dernières années.

Attention ! L'État est en train de demander à tous les préfets d'organiser à l'automne prochain un grand forum sur l'ingénierie et la

ruralité. Nous assistons à une reconcentration totale de la décentralisation. L'État cherche à mettre de côté tout ce qu'ont fait les départements en matière d'ingénierie. C'est un sujet sur lequel Départements de France va devoir travailler et faire des propositions.

Tous les départements accompagnent les communes dans leurs projets d'investissement. L'idée circule que ce n'est pas aux départements d'accompagner financièrement les communes, mais ils sont au rendez-vous. Il faut savoir que 90 % des subventions versées aux communes servent à entretenir la voirie rurale. Les communes bénéficient pour la voirie d'un peu de dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), mais elle est en train de fondre comme neige au soleil, tout comme le fonds vert d'ailleurs. Nous ne sommes pas près de retrouver un peu d'autonomie financière et surtout d'autonomie fiscale !

Les départements sont également aux côtés des communes en matière de santé, car les ARS, qui portent normalement la politique de santé, ne sont pas au rendez-vous. Les départements prennent de nombreuses initiatives dans ce domaine. Ainsi, en Haute-Loire, nous avons acheté un medicobus qui circule depuis trois mois dans un secteur où il n'y a pas de médecin. Huit médecins y travaillent. C'est aussi cela, l'initiative territoriale portée par les départements.

Il faut voir la subsidiarité, notamment en matière de solidarité territoriale, non pas comme une concurrence, mais comme une complémentarité. La région et l'État peuvent aussi apporter leur aide aux communes. En fait, la solidarité nous dit pourquoi agir, quand la subsidiarité nous dit où agir.

Les solidarités humaines relèvent également du département. L'accompagnement des personnes âgées est ainsi un enjeu majeur, presque tous les départements faisant face au mur du vieillissement. La Haute-Loire comptera 4 500 personnes âgées de plus dans trois ans.

En théorie, le département est chef de file de l'autonomie. Avez-vous regardé ce qu'il se passe dans la réalité ? Le cloisonnement entre l'État et les ARS, dont dépend le volet sanitaire, et le département, chargé du volet médico-social, est contre-productif. Nous attendons la loi relative au grand âge, qui devrait permettre à la personne âgée en perte d'autonomie d'avoir un parcours plus fluide.

Lorsque j'ai été élue présidente du département, j'ai défini, avec l'ensemble des élus, trois valeurs essentielles, dont l'une est orientée vers l'utilisateur : mettons en place, quelles que soient nos actions, celles qui répondent le plus en proximité et avec efficacité aux besoins de l'utilisateur. Pour lui, peu importe le guichet ou sa couleur.

Nous avons ainsi mis en place dans de nombreux départements des maisons départementales de l'autonomie, un guichet unique qui permet à la personne âgée ou en situation de handicap d'obtenir, sans faire face à

différents interlocuteurs, une réponse unique. Nous avons mis les mains dans le cambouis : la caisse d'assurance retraite et de santé au travail (ex-CRAM), la Mutualité sociale agricole (MSA) et le département ont signé une convention pour éviter que le dossier d'une personne passe d'un service à l'autre sans jamais être au bon endroit au bon moment. C'est une mesure de bon sens.

L'État a demandé aux départements de mettre en place un schéma départemental de l'amélioration de l'accessibilité des services au public (Sdaasp) : les départements, là encore, sont au rendez-vous dans tous les territoires.

On pourrait parler aussi des personnes en situation de handicap et des bénéficiaires du RSA. Le département a juste à payer le RSA à la Caisse d'allocations familiales. Nous ne le versons pas directement au bénéficiaire, que nous accompagnons pourtant. Nous le connaissons, nous savons où il habite, nous connaissons sa famille, nous travaillons en réseau avec les associations, les entreprises, les chantiers d'insertion. Nous le voyons tous les jours : l'accompagnement, ça fonctionne, sauf pour un tiers des bénéficiaires, pour qui cela ne marchera jamais. France Travail, c'est un comité Théodule. Nous perdons un temps précieux à réunir tous les acteurs dans de tels comités. Consacrons plutôt ce temps à accompagner les allocataires du RSA.

La subsidiarité, c'est la proximité, certes, mais également la simplification. Arrêtons les appels à projets, arrêtons les appels à manifestation d'intérêt. Regardons de quelle manière la subsidiarité, qui doit être synonyme de liberté d'agir, peut s'appliquer. Que l'État nous laisse faire et cesse de faire preuve de défiance à l'égard des collectivités locales, notamment des départements.

Mon collègue Jean-Luc Chenut interviendra sur les aspects financiers, mais priver les départements, comme on l'a fait ces dernières années, d'un pouvoir fiscal, c'est les empêcher d'investir. Nous le savons, les départements consacrent 70 % de leurs dépenses de fonctionnement à la santé et à l'action sociale. Je ne voudrais pas que le département devienne demain simplement l'agence sociale de l'État. Tel n'est pas son rôle. Aujourd'hui, notre expertise, notre connaissance fine de tous nos publics, quels qu'ils soient, ne sont plus à démontrer. Nous sommes même les premiers à montrer que la subsidiarité est non plus seulement un principe, mais une réalité à l'échelon départemental.

Mme Pascale Gruny, vice-président de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation. – Merci pour votre intervention.

J'ajouterai à ce que vous venez de dire le constat suivant : de plus en plus d'élus exercent un métier en plus de leur mandat, ils travaillent dans la journée et ne peuvent assister à toutes les réunions, tous les comités auxquels ils sont invités à participer, tant ils sont nombreux. De ce fait, c'est l'administration qui gère. Il faut prendre conscience de cette situation. Il faut

certes simplifier, mais, j'en ai l'expérience, chaque fois que l'on simplifie, c'est pire ensuite !

Nous venons de réaliser une mission sur les perspectives de réforme des agences régionales de santé. Nous en avons tiré la conclusion qu'il fallait une agence à l'échelon départemental, l'échelon régional étant trop éloigné du terrain. En tant qu'élus, nous sommes sollicités lorsque les patients n'ont pas de médecin traitant ou n'obtiennent pas de rendez-vous chez un spécialiste.

La situation est-elle meilleure en Allemagne ? Existe-t-il une véritable subsidiarité ?

M. Christoph Schnaudigel, président du *Landkreis de Karlsruhe*, co-président du Conseil des communes et régions d'Europe – C'est un grand honneur pour moi de prendre la parole aujourd'hui au Sénat français, et ce pour la deuxième fois, dans un lieu qui représente particulièrement la diversité territoriale et l'importance des collectivités territoriales.

L'échange entre la France et l'Allemagne sur la subsidiarité et la décentralisation est particulièrement précieux. Même si nos traditions administratives et institutionnelles sont différentes, nous sommes confrontés à des défis très similaires. Comment organiser un État efficace tout en restant proche des citoyens ? Comment garantir une action publique performante sans perdre l'ancrage démocratique local ? Comment préserver la cohésion territoriale dans un contexte de tensions financières et sociales croissantes ?

Je vais aujourd'hui vous présenter le fonctionnement du fédéralisme allemand et, plus particulièrement, le rôle des collectivités locales, ainsi que les raisons pour lesquelles nous considérons que des communes et des provinces fortes, comme les *Landkreise*, sont une condition essentielle de la confiance, de la stabilité et de l'acceptation de l'action publique.

L'Allemagne est un État fédéral. La répartition des compétences entre l'État fédéral, les Länder et les collectivités locales est claire. Ce système s'est développé historiquement et il est profondément ancré dans la Loi fondamentale allemande. Le fédéralisme ne vise pas seulement à limiter le pouvoir, il doit surtout permettre de prendre de meilleures décisions – j'en suis convaincu –, au plus près des citoyens. Le principe de subsidiarité joue ici un rôle central.

Si ce principe est aujourd'hui souvent évoqué dans le contexte européen, il structure depuis longtemps notre organisation interne. En résumé, il signifie que le niveau supérieur ne doit intervenir que lorsque le niveau inférieur ne peut pas agir efficacement lui-même. Cela semble simple, un peu théorique aussi, mais les conséquences sont très concrètes dans la pratique administrative des communes allemandes.

De nombreuses compétences qui touchent directement les citoyens relèvent de l'échelon communal en Allemagne. Ainsi, les crèches, les garderies, les écoles, l'aide sociale, la protection de l'enfance, les services de

santé, les transports publics, la gestion des déchets, l'eau, l'énergie, l'urbanisme ou la protection civile sont organisés par les communes. Les provinces allemandes assument souvent des missions qui sont trop importantes pour une seule municipalité, mais qui restent trop proches du terrain pour être gérées efficacement au niveau du *Land* ou de l'État fédéral.

À titre d'exemple, la gestion des déchets est organisée par le *Landkreis*. Bien sûr, nous ne pouvons pas faire ce que nous voulons, il y a un cadre juridique, mais à l'intérieur de celui-ci, nous sommes libres d'organiser la gestion des déchets. Les discussions sont vives, comme vous pouvez l'imaginer : les Verts peuvent avoir une vision différente de celle des socialistes ou des chrétiens-démocrates, mais la décision est prise démocratiquement au sein du conseil régional.

Il est également essentiel de souligner que les collectivités locales ne sont pas simplement des subdivisions administratives de l'État. L'autonomie communale bénéficie d'une protection constitutionnelle forte. L'article 28 de notre Constitution garantit aux municipalités, mais aussi aux *Landkreise*, « le droit de régler, sous leur propre responsabilité toutes les affaires de la communauté locale ». La place forte des collectivités locales est aujourd'hui également reconnue à l'échelon européen. L'article 4, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne oblige aussi l'Union à respecter l'identité nationale des États membres, y compris l'autonomie locale et régionale. Cela montre bien que l'autonomie locale est non pas seulement un principe d'organisation nationale, mais aussi un élément de l'ordre constitutionnel européen.

Cette garantie constitue un élément fondamental de notre démocratie, car la démocratie ne vit pas uniquement dans les parlements nationaux ; elle vit aussi à travers la responsabilité directe sur le terrain. J'ai évoqué l'exemple de la gestion des déchets. Les maires, les présidents des provinces allemandes – les *Landräte* – et les membres des conseils sont élus directement par les citoyens. Ils disposent donc d'une forte légitimité démocratique et d'une responsabilité politique immédiate à l'égard de la population.

Madame Gruny, vous avez parlé de la confiance. Pourquoi ne pas avoir confiance en ceux qui possèdent cette légitimité démocratique ? Il faut vraiment avoir confiance. À une époque où beaucoup de citoyens ressentent une certaine distance à l'égard des institutions publiques, la municipalité ou la province représente la partie la plus visible et la plus concrète de l'État. Les citoyens rencontrent souvent l'action publique d'abord à la mairie ou au *Landratsamt*. Cela signifie également que les collectivités locales sont la véritable cheville ouvrière de la mise en œuvre des politiques publiques. Une grande partie des décisions prises par l'État fédéral ou les *Länder*, et même par l'Europe, sont finalement appliquées à l'échelon communal.

Nous l'avons vu très clairement lors des crises récentes, que ce soit lors de la pandémie de covid, de l'accueil et de l'intégration des réfugiés ou encore dans le cadre du développement des énergies renouvelables, ce sont toujours les municipalités et les provinces qui ont trouvé des solutions

pragmatiques et ont rendu possible l'action publique sur le terrain. C'est pourquoi il nous semble essentiel que les décisions politiques à l'échelon fédéral prennent en compte très tôt la réalité locale. Des lois qui ne peuvent pas être appliquées concrètement sur le terrain risquent de fragiliser la confiance des citoyens dans l'action publique.

Bien entendu, un système fédéral et subsidiaire comporte aussi des défis. C'est un système compliqué, qui implique des besoins de coordination importants, des solutions parfois différentes selon les régions et des mécanismes de financement relativement complexes.

J'évoquerai à présent le fonctionnement financier, car l'argent est toujours un sujet essentiel. Les municipalités allemandes disposent traditionnellement de ressources fiscales propres, notamment grâce à la taxe professionnelle, ainsi qu'à une part de l'impôt sur le revenu ou de la TVA. Cette autonomie financière renforce leur capacité d'action politique.

Les provinces allemandes, les *Landkreise*, en revanche, ne disposent généralement pas de grands impôts propres. Elles sont principalement financées par ce que l'on appelle en allemand la *Kreisumlage* ; il s'agit d'une contribution versée par les municipalités membres de la région pour financer les missions de la province. Ce système repose donc sur une logique de solidarité territoriale : les communes les plus riches paient plus et les plus faibles paient moins. Il permet aussi de garantir des services publics sur l'ensemble du territoire, y compris dans les régions plus fragiles. Naturellement, ce système suscite des discussions et des tensions. Les municipalités financièrement fortes considèrent parfois ces contributions comme une charge importante, tandis que les territoires plus faibles dépendent davantage des mécanismes de solidarité.

Les différences sont parfois très importantes entre les collectivités riches et les plus fragiles. Les discussions sont vives au sein du conseil régional, car c'est lui qui décide, de manière démocratique, du montant que les municipalités doivent payer au *Landkreis*. Aujourd'hui, la situation financière de nombreuses collectivités allemandes est sous pression, notamment en raison de l'augmentation des dépenses sociales, des besoins d'investissement et du transfert de nouvelles missions par l'État fédéral ou les *Länder*. La situation est un peu la même en France.

Il s'agit non pas d'un problème de subsidiarité, mais du résultat de mauvaises décisions prises à l'échelon fédéral : cela signifie qu'une décision a été prise sans qu'une solution financière ait été trouvée. Ainsi, toutes les lois sociales sont décidées par le Parlement fédéral, mais ce sont les communes qui doivent les financer, alors qu'elles n'ont pas assez d'argent pour cela.

De ce point de vue, la France et l'Allemagne sont confrontées à des questions assez similaires. Comment garantir la capacité d'action des collectivités locales ? Comment éviter des déséquilibres territoriaux ?

Comment préserver des marges de manœuvre suffisantes pour la démocratie locale ?

Malgré nos différences, je suis convaincu que nos deux pays peuvent apprendre l'un de l'autre. L'Allemagne bénéficie peut-être d'une forte autonomie locale et d'un ancrage démocratique très direct, mais la France, de son côté, possède une grande expérience en matière de cohérence territoriale et de pilotage stratégique de l'action publique.

Au fond, la question essentielle n'est pas celle de l'architecture institutionnelle parfaite. L'essentiel est de savoir si les citoyens perçoivent l'État comme efficace, juste et accessible. C'est précisément là que réside, selon moi, la véritable force des structures décentralisées et subsidiaires : elles créent la proximité, la responsabilité et l'adhésion.

Pour conclure, je dirai quelques mots sur la dimension européenne, car je suis également co-président du Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE). À l'échelon européen aussi, la question de la subsidiarité devient de plus en plus importante. L'Union européenne ne pourra conserver durablement la confiance des citoyens que si les décisions européennes restent compréhensibles, proportionnées et applicables sur le terrain. Les collectivités locales et régionales jouent ici un rôle clé, car elles mettent en œuvre une grande partie du droit européen, souvent sans avoir été suffisamment associées en amont à son élaboration. C'est précisément pour cette raison que le CCRE soutient depuis plusieurs années le concept de la subsidiarité active.

L'objectif est d'associer davantage les collectivités locales et régionales dès les premières phases de l'élaboration de la législation européenne. Nous avons fait des propositions en faveur d'une subsidiarité active, car nous pensons que les collectivités locales ne sont pas simplement des parties prenantes : nous sommes des partenaires centraux dans la mise en œuvre des politiques européennes. Nous devons encore renforcer notre présence et notre capacité d'influence auprès des institutions européennes. C'est précisément ce que nous sommes en train de construire ensemble.

La Commission européenne a également lancé plusieurs initiatives importantes dans ce domaine. Elle reconnaît de plus en plus la nécessité de mieux prendre en compte les collectivités territoriales dans ses procédures législatives européennes et d'évaluer plus précisément les effets territoriaux des politiques européennes.

Ce sont de premières étapes, mais nous allons, à mon sens, dans la bonne direction. Les collectivités locales et régionales fortes ne sont pas un obstacle à la capacité d'action européenne : elles en sont une condition. La décentralisation ne crée pas seulement de la proximité avec les citoyens, elle renforce aussi la résilience de nos sociétés. Nos États deviennent plus solides lorsque les responsabilités sont partagées entre plusieurs niveaux et lorsque les solutions peuvent émerger là où les problèmes apparaissent concrètement.

Pour le dire autrement, l'Europe sera forte si ses villes, ses départements et ses régions restent forts.

Mme Pascale Gruny, vice-président de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation. – Merci pour cet éclairage. Il est vrai que nous vous envions cette autonomie au plus près du terrain et du citoyen. De même, il est vrai qu'il faut aujourd'hui davantage de visibilité pour le citoyen. La visibilité, c'est ce qu'il constate dans son quotidien. Aujourd'hui, c'est compliqué et on voit le résultat dans les urnes : les citoyens y expriment leur colère, notamment dans les territoires ruraux.

Dans ces territoires, les sujets les plus importants sont la mobilité et la santé. Sans mobilité, il n'y a pas d'accès, dans chaque commune, au travail, à un mode de garde pour les enfants ainsi qu'à un médecin. Or nous n'avons pas les moyens d'accompagner les citoyens sur ces sujets.

Le financement des collectivités est différent en France. Sans autonomie financière, nous ne pouvons pas avancer.

M. Jean-Luc Chenut, président du conseil départemental d'Ille-et-Vilaine. – Merci, madame la présidente, de nous autoriser à mettre les mains dans le cambouis, car les universitaires ont placé le débat à un niveau très élevé !

La subsidiarité est un bon principe, mais il ne faut pas lui prêter des vertus qu'il n'a pas. C'est un principe de clarté et de clarification des domaines d'intervention respectifs des uns et des autres. Mais il doit s'appréhender avec pragmatisme : la qualité des politiques publiques ne tient pas à la juxtaposition de dizaines de domaines d'intervention, mais à la capacité de les mettre en relation les unes avec les autres – là est sans doute la limite du principe. Je réagis souvent aux propos de médias affirmant que notre organisation territoriale est quasiment incompréhensible, que la difficulté ne vient pas des politiques elles-mêmes, mais de l'organisation elle-même – trop de strates, trop d'élus –, et que le problème serait les élus plutôt que le fond des dossiers. Car derrière ces propos peut se cacher un profond recul démocratique. Le complément de la subsidiarité, c'est la capacité à collaborer et à se faire confiance.

Il y a vingt ans, on a beaucoup parlé d'un acte II de la décentralisation. Je crois qu'il s'agissait non pas d'un acte de décentralisation, mais de transferts de politiques publiques, notamment sociales, dont l'État subodorait – dans sa sagesse – qu'elles seraient de plus en plus coûteuses ; il suffisait d'anticiper, par exemple, les questions démographiques. D'où l'attribution aux départements de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) en 2001, puis – dans le sillage du transfert du revenu minimum d'insertion (RMI) aux départements en 2003, auquel succédera le RSA en 2008 – de la prestation de compensation du handicap (PCH), créée par la grande loi sur le handicap de 2005. Ainsi, le transfert des compétences vers les collectivités territoriales est organisé aussitôt – et aujourd'hui, ces mêmes collectivités pourront vous

dire que le compte n'y est toujours pas. Il s'agit du transfert de compétences qui relèvent de la solidarité nationale, ce qui nécessite un socle commun garantissant l'égalité sur l'ensemble du territoire national, puis la capacité d'innover et d'apporter tel ou tel complément ici ou là. Seuls les transferts de personnels et de compétences relatives aux routes et aux collèges ont été accompagnés des moyens de leur mise en œuvre ; les autres compétences transférées n'ont été financées qu'à l'instant T. Si l'on ne prend que le périmètre de l'APA, du RSA et de la PCH, les départements ont financé sur fonds propres au moins 12 milliards d'euros de reste à charge ; or leurs recettes n'ont pas connu la même dynamique de progression que les dépenses liées aux transferts de compétences. Le rapport entre ces 12 milliards d'euros et la somme des budgets des conseils départementaux, soit 65 milliards d'euros, montre que près de 20 % de ces budgets sont absorbés par le reste à charge des financements des politiques de solidarité – normées à l'échelle nationale pour beaucoup d'entre elles, même si elles sont déclinées localement.

L'année 2009 constitue une autre étape importante, comparable à la période 2022-2023 : conjonction d'une crise financière majeure – les *subprimes* – et d'une réforme fiscale de grande envergure. Prenons l'exemple de la structure du budget du conseil départemental de l'Ille-et-Vilaine, qui n'est pas très différente des ratios nationaux : en 2009, les droits de mutation, recettes très volatiles, s'étaient effondrés, mais ne pesaient que 10 % des recettes réelles. Lors de la seconde crise, ils en représentaient 22 % en moyenne, et parfois 25 % voire plus. Surtout, 2009 fut la dernière année où nous votions quatre taux – taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), taxe foncière sur les propriétés non bâties (Tfnpb), taxe d'habitation, taxe professionnelle ; ces recettes représentaient alors 45 % des recettes réelles d'un département comme celui de l'Ille-et-Vilaine. En situation de crise, nous disposions donc de capacités d'ajustement, qui ont été mobilisées à des intensités variables selon les départements : certains ont fait le choix d'économies fortes, d'autres de maintenir les services. C'était un exercice démocratique et de responsabilité. L'année 2009 n'est pas si loin, et pourtant c'est une époque que l'on semble avoir oubliée.

Le second coup de lame intervient en 2022 : en raison de la suppression de la taxe d'habitation et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), environ 35 milliards d'euros sont sortis de la chaîne de financement de l'action publique. Je ne dis pas que 35 milliards d'euros ont été ponctionnés sur le budget des départements – des mécanismes de compensation ont été mis en place. Mais, pour compenser, l'État a alimenté les budgets départementaux par de la TVA, qu'il gardait jusque-là pour ses propres politiques. Cela a eu des effets : une réduction de la capacité d'intervention de l'État, qui s'est dessaisi d'une part importante de cette ressource, et une perte d'autonomie considérable pour les départements. Jusqu'alors, nos budgets n'étaient pas financés par la TVA ; c'est aujourd'hui notre première recette de fonctionnement – entre 30 % et 35 % de nos ressources. Elle compense la CVAE et la TFPB qui étaient territorialisées,

robustes, et assorties d'un pouvoir de taux. Nous sommes donc perdants sur les deux leviers, alors que la dynamique des dépenses sociales normées et obligatoires reste constante, de 3 % à 5 % par an.

Il y a une vingtaine d'années, nous avions des capacités d'action. Je n'aime pas le terme de « *compétences facultatives* », car lorsqu'on est en difficulté, la première réponse est : « *Si c'est facultatif, supprimez !* ». Je préfère parler de compétences partagées – c'est la formule retenue dans les textes –, dans le sport, l'éducation populaire, la culture, le tourisme. Or nos capacités à exercer ont fondu comme neige au soleil. J'ai participé avec Jean-Léonce Dupont à une série de rencontres organisée par François Rebsamen, alors ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation, en présence de la direction générale du Trésor, de la direction du budget, de la direction générale des finances publiques (DGFIP) et de la direction générale des collectivités locales (DGCL). On nous a présenté des tableaux montrant que les départements ne disposaient plus d'une autonomie complète de décision que sur environ 3,5 % à 4 % de leurs politiques publiques. Le constat de nos interlocuteurs a été non pas « *c'est très peu* », mais « *il vous reste encore des marges* » ! D'ailleurs, ce point de vue a été relayé, je le regrette, par le rapporteur général du budget à l'Assemblée nationale de l'époque, ce qui montre que nous n'étions pas forcément aidés par la représentation nationale. Ces 3,5 % à 4 % étaient ainsi pointés comme des capacités d'ajustement. Or les choses ne fonctionnent pas ainsi.

L'État lui-même, dans sa sagesse, autorise les collectivités locales à contribuer aux contrats de plan État-région (CPER) bien au-delà de leurs compétences propres : enseignement supérieur, hôpital, nous sommes invités à participer aux tours de table. Tout à l'heure, Gérard Lahellec a évoqué le financement de la ligne à grande vitesse (LGV) Bretagne-Pays de la Loire, qu'il a porté pendant des années à la région Bretagne. S'il n'y avait pas eu un tour de table général des collectivités apportant un tiers d'un financement de plus de 3 milliards d'euros – la région, les quatre départements bretons à hauteur de 45 millions d'euros chacun, les soixante-deux intercommunalités de Bretagne selon leur taille, de Rennes Métropole à des intercommunalités de 15 000 ou 16 000 habitants –, ce projet ne serait peut-être jamais sorti. De même pour le très haut débit : le syndicat mixte de coopération territoriale *Mégalis Bretagne*, réunissant la région et les quatre départements bretons sur un consensus politique d'aménagement du territoire, a engagé entre 40 millions d'euros et 45 millions d'euros ; le dispositif devrait être bouclé fin 2026, même si les derniers raccordements – la dernière cour de ferme – sont les plus difficiles, les plus coûteux et les plus longs.

Dans le sens inverse, nous avons aussi une capacité d'intervention en direction du bloc local, car on oublie souvent que la solidarité territoriale fait partie de nos missions. Lors des inaugurations d'équipements communaux, le département a souvent le même niveau d'engagement que l'État – en comptant la DETR, le fonds vert et la dotation de soutien à l'investissement

local (DSIL). Quand notre contribution atteint 5 % du projet, celui-ci peut se faire sans nous ; quand elle est de 20 % ou 25 %, il ne se réalise pas sans notre participation. Ce sont tout de même des enjeux majeurs sur lesquels nous voulons continuer d'agir. Mais se pose alors la question du delta : quand il ne reste que 3 % à 4 % de capacité d'action non préfléchée sur des compétences obligatoires, l'enjeu de la subsidiarité est précisément de disposer de ressources adaptées aux missions confiées.

Le vieillissement de la population est un enjeu bien identifié. Mais je crois qu'on n'a pas encore pris la pleine mesure d'une autre tendance : l'effondrement de la natalité, dans des proportions inconnues – il faut sans doute remonter au lendemain de la Première Guerre mondiale, où les hommes de 18 à 40 ans avaient été décimés. Depuis 2022-2023, c'est un véritable effondrement, qui soulève des questions sur les équilibres scolaires – les écoles en milieu rural, les collèges – et sur les équipements de petite enfance et l'emploi des assistantes maternelles.

Voilà pour les éléments concrets, j'en viens à l'expression de l'une de mes préoccupations : le projet de loi dont on ne dit plus qu'il est de décentralisation – il est heureux d'avoir retiré ce mot, par lucidité probablement. Je connais bien la ministre – breillienne – qui le porte, ancienne présidente de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation. La généralisation des capacités de substitution des préfets, sans qu'on en définisse les contours, va à l'encontre de la décentralisation. De même pour la notion de préfet chef de file de l'ensemble des dispositifs de soutien aux territoires : qu'il soit chef de file des propres services de l'État ne nous pose pas de difficulté – et nous n'y verrions que des avantages –, mais nous dire que nous devrions entrer dans des tours de table avec une priorisation sur laquelle nous n'aurons pas la main, en abondant ce que l'État ne veut pas faire lui-même, pose un certain nombre de questions, que le débat parlementaire abordera, au Sénat comme à l'Assemblée nationale. Avec Départements de France, nous avons préparé une adresse. Peu d'articles ont passé l'examen que nous avons mené, en toute impartialité et de façon transpartisane ; un consensus s'est dégagé pour appeler à une vigilance maximale, position entérinée par notre dernière commission exécutive. Il est urgent d'attendre et de réfléchir.

Je donnerai un dernier exemple de ce qu'il ne faut pas faire : la réforme en profondeur de la taxe d'aménagement. Ce dispositif fonctionnait : il était géré par les directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) ; l'ouverture de chantier était le fait générateur de la taxe. On a pensé que Bercy serait plus compétent, via les directions régionales des finances publiques (DRFiP), pour collecter la ressource. C'est un fiasco. On nous a d'abord parlé de problèmes de logiciels, mais le vrai problème est le changement de fait générateur qui est désormais la déclaration d'achèvement ; or un grand nombre de chantiers se terminent sans déclaration – et sans déclaration, pas de fait générateur ! Aussi, les recettes de taxe d'aménagement

perçues par les départements ont chuté de plus de 75 % en deux ans. On nous a dit que l'hémorragie avait été contenue, mais elle se poursuit en 2026... Quand un dispositif fonctionne, mieux vaut ne pas y toucher et se concentrer sur les nombreux problèmes où des solutions sont attendues.

M. Jean-Léonce Dupont, vice-président de Départements de France. – Dans l'exemple de la réforme de la taxe d'aménagement, l'absence de responsabilité est saisissante : on n'est pas en mesure d'identifier qui a pris la décision, ni comment la corriger. Personne n'est responsable ! C'est la parfaite illustration de la nécessité de prendre en compte la responsabilité de l'ensemble des autorités publiques que l'on a évoquée plus tôt.

Mme Pascale Gruny, vice-président de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation. – Ce qui me frappe, c'est l'absence de visibilité. Lors des campagnes des élections départementales, on constate que les citoyens ne savent pas ce que fait le conseil départemental. Quand on leur parle des collèges, ils pensent aux services de l'éducation nationale et non à nous qui les gérons. C'est peut-être aussi un peu de notre faute : nous ne communiquons pas suffisamment. Pourtant, dans leur vie quotidienne, les citoyens ont besoin du département – et ce de plus en plus.

Sur les ressources propres : dans mon département, la valeur moyenne d'une vente immobilière est d'environ 80 000 euros – un montant très faible – et les gens y restent, ce qui limite le turnover et donc les droits de mutation à titre onéreux (DMTO). Le président de mon département sollicite souvent Départements de France pour de la péréquation. Je lui rappelle parfois qu'il y a des limites, car des politiques sont engagées dans chaque département.

En tout cas, nous avons assisté à un débat éclairant l'ensemble des enjeux du principe de subsidiarité, grâce à l'apport de nos universitaires et aux retours d'expérience concrets, ainsi qu'à la comparaison avec l'exemple de l'Allemagne. Je propose maintenant d'ouvrir les questions, portant sur l'une ou l'autre des deux tables rondes.

Une participante dans la salle. – Entre l'objectif du « *zéro artificialisation nette* » (ZAN), les obligations de rénovation énergétique, les mises aux normes et les coûts croissants des travaux, ne risque-t-on pas de rendre presque impossible la reprise de commerces ou de logements dans les communes qui perdent déjà des habitants ?

M. Jean-Léonce Dupont, vice-président de Départements de France. – La question que vous posez renvoie au problème des objectifs des politiques publiques, parfois contradictoires entre eux. Le ZAN ne peut que susciter un long débat. À titre personnel, j'y vois l'illustration d'une caractéristique française qui consiste à passer d'un extrême à l'autre. En l'espèce, on est passé d'une liberté quasi totale, qui engendrait des aberrations, à un cadre juridique tellement contraignant que réaliser à coût raisonnable des

implantations d'entreprises ou réindustrialiser est devenu extrêmement complexe.

M. Jean-Luc Chenut, président du conseil départemental d'Ille-et-Vilaine. – La question de la réinstallation de commerces concerne des secteurs non pas en tension, mais en voie de dévitalisation. L'enjeu est surtout d'être capable de restructurer l'habitat existant – et les départements soutiennent généralement les dispositifs de renouvellement urbain. Le ZAN n'est pas la contrainte principale qui pèse sur ces territoires : il y existe du foncier bâti disponible à réhabiliter.

Par ailleurs, je précise mon propos au sujet de la complexité de notre organisation territoriale : on peut sortir d'une école de journalisme sans avoir été sensibilisé à ce sujet ou être diplômé d'un master de sciences politiques sans savoir qui fait quoi. Je souhaite qu'on réfléchisse à ce sujet : je suis convaincu qu'il y a des marges de progrès.

Mme Marie-Agnès Petit, présidente du conseil départemental de la Haute-Loire. – Cette question me fait penser à la clause de compétence générale, présentée ce matin par Benjamin Morel comme l'un des piliers de la subsidiarité. Or les départements ne l'ont plus. Elle pourrait pourtant être synonyme de cette proximité et de cette efficacité que les départements démontrent aujourd'hui – tout comme leur rôle de coordonnateurs et de chefs de file.

Je prendrai l'exemple de la compétence eau : elle a été transférée aux communautés de communes alors qu'on aurait peut-être mieux fait de la gérer à l'échelle d'un bassin. Le chef de filat sur les réseaux d'eau, d'électricité et de numérique mériterait d'être réexaminé. Une péréquation de l'eau – ceux qui en ont pourraient en donner à ceux qui n'en ont pas – pourrait constituer une mission interdépartementale, car les sources peuvent irriguer différents bassins versants, indépendamment des limites administratives.

Mme Pascale Gruny, vice-président de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation. – C'est effectivement un sujet dont nous débattons beaucoup au Sénat. Le département serait certainement le bon échelon, même si, bien entendu, se posent les questions des frontières – et ce à chaque échelon.

Mme Mélanie Lepoutier, vice-présidente du conseil départemental du Calvados. – Sur la pédagogie et la transmission : il est vrai que l'organisation territoriale figure encore dans les programmes, mais le problème tient à une forme de schizophrénie – on veut enseigner beaucoup de choses, si bien que les priorités se perdent. Nous n'avons jamais autant œuvré pour enseigner la démocratie locale à nos élèves, et pourtant j'ai l'impression que cela marche de moins en moins bien. Je n'ai pas de solution, mais je partage votre interrogation.

Sur un autre point : la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (Gemapi) est l'archétype d'une décision prise sans

questionnement sur l'échelon le plus pertinent. Le transfert de cette compétence aux EPCI les a confrontés à des montagnes d'investissements et d'ingénierie. Dans mon territoire, nous avons décidé de la porter à l'échelle d'un syndicat regroupant trois intercommunalités – non sans difficultés, y compris pour convaincre les services de l'État. Et pourtant, même à cette échelle, nous nous heurtons à des difficultés concrètes, notamment assurancielles. On imagine ce qu'il en est à l'échelle d'une seule intercommunalité de 15 000 à 20 000 habitants. C'est un exemple emblématique de décision prise sans consultation suffisante des autorités locales, lesquelles auraient d'emblée signalé le mur devant elles. La problématique des inondations et de l'érosion littorale ne fera malheureusement que s'accroître.

Un participant dans la salle. – Si l'on comprend bien l'effet ciseau entre les dépenses et les recettes des départements, ceux-ci n'ont aucune incitation à étendre l'exercice de leurs compétences propres ou partagées. Quelle incitation a un département à lutter contre le non recours, dès lors que cela induirait plus de dépenses sans recettes supplémentaires ? Comment la subsidiarité peut-elle répondre à cette situation ? Et quel rôle peut jouer la société civile – la chute du taux de syndicalisation étant elle-même une forme de recul de la démocratie sociale et, partant, de la démocratie territoriale ?

M. Jean-Luc Chenut, président du conseil départemental d'Ille-et-Vilaine. – La réponse varie selon les sensibilités. Pour ma part, je considère qu'une politique a un coût, porté par les usagers ou par les contribuables – ou par les deux –, et qu'à chaque objectif de politique publique doit correspondre une étude d'impact précisant son coût et son mode de financement. Le débat entre ceux qui souhaitent plus ou moins de politiques publiques – et donc de fiscalité – reste ouvert, mais l'on ne doit jamais faire l'impasse sur la question du coût et du financement.

Le dernier exemple en date est particulièrement significatif : l'élargissement de la PCH à l'ensemble du handicap psychique et des maladies neurodégénératives. Personne ne peut être contre cette avancée, mais il n'y a eu aucune étude d'impact. Dès la première année de mise en œuvre, en 2025, le conseil départemental d'Ille-et-Vilaine a enregistré une augmentation de 15 % des bénéficiaires de la PCH, plusieurs milliers de dossiers supplémentaires à instruire à la maison départementale des personnes handicapées (MDPH), et 6 millions à 7 millions d'euros de dépenses supplémentaires, sans que la question du financement ait été posée.

M. Jean-Léonce Dupont, vice-président de Départements de France. – Je rejoins tout à fait les propos de Jean-Luc Chenut. Ayant été parlementaire pendant de nombreuses années, j'ai constaté qu'on nous disait souvent qu'une décision avait été prise à la suite d'une étude d'impact. Or, en fait, parfois, il n'y en avait pas, ou alors elle avait été mal réalisée. On a prétendu, y compris devant le Conseil constitutionnel, que certains textes très importants de ces dernières années avaient donné lieu à des études d'impact,

mais si j'avais eu à noter la qualité de ces études, j'aurais probablement mis une note proche de zéro ! Le législateur est donc souvent amené à se prononcer sans disposer d'études d'impact intelligibles. Par conséquent, nous prenons des décisions dont nous ne voyons jamais les conséquences.

En ce qui concerne, par exemple, l'élargissement de la prestation de compensation du handicap qu'évoquait Jean-Luc Chenut, je peux vous dire qu'à aucun moment son coût n'a été identifié. On ne s'est pas demandé non plus qui devait prendre en charge cette mesure. En réalité, c'est simple : on prend une décision au niveau national, à charge ensuite pour les collectivités locales de se débrouiller pour payer !

De même la Gemapi ne peut être traitée au niveau très local. Cela relève plutôt, comme l'a dit Marie-Agnès Petit, de l'interdépartemental. En effet, les rivières n'ont pas de limite territoriale ! Il faut définir un territoire suffisamment vaste pour instaurer une péréquation et pouvoir agir. L'enjeu est donc celui de mettre en œuvre une coopération interdépartementale. Il a pourtant été décidé, sans aucune étude d'impact, que cette compétence serait attribuée au niveau local, mais, évidemment, ce transfert de compétence ne s'est accompagné d'aucun moyen supplémentaire, même si l'État, généreux, a autorisé les intercommunalités à prélever des taxes spécifiques complémentaires... Cela en dit long sur la méthode.

Je demande l'application de l'article 40 de la Constitution à l'ensemble des décisions. En vertu de cet article, quand un parlementaire créatif dépose un amendement pour créer une dépense supplémentaire sans avoir prévu un financement adéquat, son amendement ne peut tout simplement pas être examiné. Je souhaite l'application d'un mécanisme similaire pour toutes les décisions de dépenses prises au niveau national, mais qui correspondent à des activités des collectivités locales, et en particulier des départements. On pourrait même envisager un article 40 sur la parole gouvernementale et présidentielle...

En ce qui concerne l'effet de ciseaux pour les départements, qui a été évoqué, soyons clairs : si, dans les trois ans qui viennent, il n'y a pas de changement du paradigme budgétaire et financier, l'ensemble des départements se retrouveront, à terme, dans une impasse budgétaire.

Comment leur rendre une autonomie financière ? Il me semble impossible de recréer une taxe d'habitation. Je pense donc, comme beaucoup de mes collègues, qu'il faut attribuer une fraction de certaines ressources nationales au niveau local, en laissant à ce dernier une petite marge de liberté. Par exemple, pour nous, il ne serait pas incohérent que les départements puissent avoir une part de liberté dans la fixation des taux de la CSG, qui est destinée à financer la solidarité. Malheureusement, c'est un scénario que Bercy refuse catégoriquement. Comme vous voyez, le chemin est encore long et les prochaines échéances seront extrêmement importantes à cet égard.

Mme Pascale Gruny, vice-président de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation. – Je suis tout à fait d'accord avec le constat qui vient d'être formulé en ce qui concerne la position de Bercy. Nous pouvons aussi avoir des inquiétudes en raison de la renationalisation programmée de la politique agricole commune européenne. Les crédits d'un fonds européen dédié à encourager la conversion vers l'agriculture biologique n'ont pas été totalement utilisés, car, malheureusement, le bio n'a pas un marché suffisant. Bercy voudrait réaffecter ces sommes au budget général. J'ai récemment interrogé le Gouvernement à ce propos. Nous demandons que les crédits restent consacrés à l'agriculture. Or Bercy veut les prendre et redistribuer ensuite.

Vous avez évoqué le non-recours. Je suis sincèrement attristée de constater que des gens ne demandent pas l'aide dont ils ont besoin. Quand on est élu, on doit être au service des citoyens, répondre à leurs besoins, les aider à améliorer leur qualité de vie. On ne peut pas se contenter de dire : « *Je n'ai pas beaucoup de financements, je n'ai pas beaucoup de recettes. Pourvu qu'on ne me demande rien, et tant pis pour les personnes qui sont dans le besoin.* » Ce n'est pas ainsi que les élus raisonnent – enfin, je l'espère.

En 2015 et 2016, en tant qu'élus de l'Aisne, nous sommes ainsi allés frapper à la porte de l'Élysée parce qu'à partir du mois de novembre, nous ne pouvions plus payer nos agents. Jean-Léonce Dupont a dit que les départements risquaient, à un moment donné, de ne plus pouvoir agir. En fait, nous avons déjà vécu une telle situation. L'année dernière, nous avons même présenté un pré-budget en déficit, ce qui est interdit, afin de bien montrer que nous ne pouvons plus continuer ainsi, alors que, malheureusement, nous devons répondre à énormément de sollicitations. Mme Marie-Agnès Petit, tout à l'heure, a parlé du grand âge. Les rapports sur le sujet se multiplient depuis vingt ans. Une loi portant mesures pour bâtir la société du bien-vieillir et de l'autonomie a même été votée, lorsque Catherine Vautrin était ministre de la santé. Mais nous n'avons pas les moyens financiers pour faire face. Comme ma collègue Émilienne Poumirol pourrait en témoigner, nous déposons régulièrement des propositions de loi, au Sénat, sur ce sujet, sur la santé, sur l'accès aux soins, etc. Nous nous efforçons de répondre à la demande qui émane du terrain, mais nous manquons de moyens.

Une participante dans la salle. – Ma question porte sur les coopérations décentralisées. J'aimerais savoir si l'application du principe de subsidiarité pourrait permettre aux villes jumelées de disposer de marges de manœuvre pour assurer la continuité des projets menés dans le cadre des coopérations décentralisées qui sont actuellement suspendues.

M. Jean-Léonce Dupont, vice-président de Départements de France. – Une coopération décentralisée correspond à une décision prise dans le cadre du principe de subsidiarité. Le problème aujourd'hui est d'ordre budgétaire, tant pour le bloc communal que pour les départements et les régions. Par conséquent, il me semble qu'il sera difficile, à court terme, de

développer un certain nombre de coopérations décentralisées, qu'il s'agisse de pérenniser celles qui existent ou d'en créer de nouvelles. Telle est la réponse que je peux vous faire.

Mme Émilienne Poumirol. – Nos échanges sur la subsidiarité ont été très intéressants. Il importe de définir ce qui relève ou non du régalien. Je suis aussi conseillère départementale et je représente d'ailleurs le président du conseil départemental de la Haute-Garonne. Nous constatons que les enjeux sont politiques, budgétaires et financiers. Le nœud du problème est bien l'autonomie financière des départements. Nous savons tous que ces derniers sont victimes d'un effet de ciseaux. Comme vous l'avez rappelé, beaucoup de départements sont déjà en très grande difficulté financière. Je ne sais quel département arrivera, d'ici à trois ans, à établir un budget en équilibre, ou alors ce sera au prix d'un renoncement à tout investissement. La Haute-Garonne est un département qui connaît une augmentation démographique extrêmement importante. Nous construisions avant deux ou trois collèges par an, parce que cela était nécessaire pour répondre aux besoins, mais nous sommes désormais obligés de freiner notre intervention en la matière. Il est vrai qu'il faut aussi tenir compte de la baisse de la natalité.

Tant que nous ne serons pas parvenus à redéfinir notre système de fiscalité pour garantir l'autonomie financière des départements et des régions, qui ont la compétence du développement économique, mais quasiment aucune recette pour le faire, nous n'y arriverons pas.

Il est très facile aujourd'hui pour l'échelon national de prévoir des transferts de compétences, dans la mesure où ces derniers, à l'image de la prime Ségur, reposent sur le principe « *je décide, tu paies* ». Le Gouvernement prend des décisions sans se soucier de leur impact, car il sait que ce seront les collectivités qui paieront, et non l'État. On savait bien que la prime Ségur serait financée par les départements. Tant que cette hypocrisie, car c'en est une, perdurera, et que l'on transférera des compétences sans transférer les ressources nécessaires en parallèle, on n'arrivera à rien. La véritable révolution, si je puis m'exprimer ainsi, serait de faire sauter le mur de Bercy.

M. Christoph Schnaudigel, président du Landkreis de Karlsruhe, co-président du Conseil des communes et régions d'Europe. – Pour l'Allemand que je suis, cette discussion a un petit air de déjà-vu. Nous avons les mêmes problèmes en Allemagne. Je suis toutefois convaincu que si l'on se dote d'un outil de subsidiarité, cela coûte moins cher, parce que nous parvenons alors à trouver des solutions plus adaptées à la réalité sur le terrain. Nous sommes confrontés en Allemagne aux mêmes problèmes, mais les outils dont nous disposons nous permettent peut-être de trouver des solutions plus adaptées.

Mme Pascale Gruny, vice-président de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation. – Je vous remercie.

Le colloque est clos à 12 h 20.