

Le Sénat, du fait de sa mission constitutionnelle propre, est pour sa part aux avant-postes de la réflexion relative au devenir des collectivités territoriales. Il a ainsi consacré de nombreux rapports d'information à la mise en oeuvre de la décentralisation sous ses différents aspects : intercommunalité, conditions d'exercice des mandats locaux, aspects financiers... Il était dès lors légitime que dès le mois d'octobre 2008, soit créé une Mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales, au moment où le Président de la République mettait en place le Comité pour la réforme des collectivités locales et en confiait la présidence à M. Edouard Balladur, ancien premier ministre.

La commission Belot Krattinger a fait des propositions qui ont été adoptées pour certaines à l'unanimité.

Le groupe socialiste du Sénat a participé activement et de bonne foi à la mission sénatoriale relative à l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales. Je peux dire ici, à quel point nous nous estimerions dupés, et avec nous toutes les collectivités territoriales que nous avons l'honneur de représenter, si les conclusions du rapport n'étaient pas prises en compte.

PREMIÈRES PRÉCONISATIONS DE LA MISSION

1. Recomposition préalable et amélioration de la représentativité des commissions départementales de coopération intercommunale (CDCI) et renforcement de leur rôle pour déterminer les périmètres pertinents d'intercommunalités
2. **Achèvement de la carte de l'intercommunalité à fiscalité propre avant fin 2011** en envisageant d'utiliser des outils incitatifs
3. Augmentation progressive du nombre des compétences obligatoires et optionnelles des intercommunalités à fiscalité propre pour tendre vers un socle commun plus consistant
4. Avant fin 2012, sur proposition du représentant de l'Etat validée par la CDCI, après une large concertation départementale, forte réduction du nombre des syndicats intercommunaux (SIVU, SIVOM) et transfert des compétences correspondantes aux groupements à fiscalité propre
5. **Election des conseillers communautaires par « fléchage » sur les listes de candidats aux élections municipales**
6. Corrélativement, application du mode de scrutin des communes de plus de 3 500 habitants aux communes de plus de 500 habitants et obligation de candidature au conseil municipal dans toutes les communes
7. Suppression des dispositions législatives réglementant l'existence des pays, sans porter atteinte à la liberté de coopérer des communes et des intercommunalités dans le périmètre des pays existants
8. Reconnaissance du fait métropolitain par la création législative d'un nombre limité de métropoles et prise en compte de ce fait par le renforcement des compétences communales transférées, avec possibilité complémentaire de délégation de compétences
9. Renforcement des possibilités de délégation des compétences du département et de la région à la métropole
10. Incitation à la fusion volontaire de communes sur la base de référendums proposés par une

majorité qualifiée des membres des conseils municipaux des communes concernées

11. Possibilité de regroupement volontaire ou de modification des limites territoriales des régions, sur proposition concordante des assemblées délibérantes des territoires concernés statuant à la majorité et ratifiée par un référendum organisé par les pouvoirs publics à l'issue d'un large débat

12. Possibilité de regroupement volontaire ou de modification des limites territoriales des départements selon la même procédure que ci-dessus

13. Possibilité de regroupement volontaire entre une région et les départements qui la composent selon la même procédure que ci-dessus

14. Réaffirmation du principe de coopération entre les collectivités territoriales et leurs établissements publics

15. Election de tous les conseillers généraux en même temps pour une durée de six ans

16. Réaffirmation du principe de libre administration des collectivités territoriales

17. Renforcement des compétences exclusives par niveau de collectivités territoriales avec faculté de délégation de compétences d'un niveau à l'autre, et possibilité pour un niveau d'exercer une compétence attribuée à un autre sur la base d'un « constat de carence »

18. Affirmation des départements dans leur rôle de garant des solidarités sociales et territoriales, et des régions dans leurs missions stratégiques et liées à la préparation de l'avenir

19. Attribution des parties du pouvoir réglementaire liées à leurs compétences aux départements et aux régions

20. Attribution aux régions de la compétence de répartir les fonds européens

21. Reconnaissance d'un « chef de filat » pour les compétences partagées entre plusieurs niveaux et instauration d'un guichet et d'un dossier d'instruction uniques

22. Développement du droit à l'expérimentation, par exemple pour le transfert de la compétence emploi aux régions

23. Dans les domaines de compétences transférées, suppression des interventions des services déconcentrés de l'Etat et transfert de leurs personnels aux collectivités territoriales

24. Refondation des relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales, subordonnant toute nouvelle décision à une concertation préalable et codifiée avec les associations nationales d'élus locaux

25. Attribution de deux types de ressources fiscales par niveau de collectivité territoriale, limitation des cumuls d'impôts sur une même assiette et maintien d'un impôt lié à l'activité économique pour préserver les relations entre les territoires et les entreprises

26. Instauration d'une collectivité unique dans chaque département et région d'outre-mer

27. Poursuite des réflexions sur le Grand Paris

Cette réforme n'est pas un duel gauche droite, comme cela peut être le cas sur d'autre sujet. Nous sommes favorables à une troisième étape de la décentralisation. Il faut un État fort qui remplisse ses missions régaliennes, qui fixe des règles, une stratégie et qui soit juste en créant la péréquation.

Ceci étant dit la décentralisation a apporté des services publics de meilleure qualité et à un moindre coût. La proximité est une nécessité pour faire mieux vivre nos concitoyens.

Or, la réforme qui nous est présentée aujourd'hui est, je le regrette, réduite à une fin purement électoraliste. Elle n'obtient pas l'adhésion des élus. Pour s'en convaincre, il suffit de voir le nombre de motions pris au sein des conseils municipaux, ou celle adoptée par les départements, lundi dernier.

(Ils demandent à l'État de payer ses dettes ce qui représente 3 milliards sur le social. Ils demandent le maintien de l'autonomie fiscale, s'opposent à la réforme territoriale, à la création des conseillers territoriaux et proclament leur attachement au scrutin majoritaire à deux tours.)

Sur la réforme de la TP

La suppression de la TP qui a fait l'objet d'un débat ce WE au Sénat, traduit et confirme l'acharnement du gouvernement à défendre, en pleine crise économique, une politique fiscale injuste, douloureuse pour les collectivités et les ménages.

Déjà en 2002, mais de façon encore plus insidieuse depuis 2007, les mesures prises visent à exempter la contribution fiscale des privilégiés de la société. Les diminutions de recettes fiscales gonflent considérablement la dette publique dans des proportions record, au mépris des règles de bonne gestion.

En un an, l'État s'est endetté de 150 milliards d'euros. 150Md d'euros c'est l'endettement de l'ensemble des Collectivités territoriales réunies.

En l'espace d'un an la France a perdu 1 point de croissance, soit 55 milliards d'euros.

Aujourd'hui les parlementaires doivent se prononcer sur la fiscalité locale dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances 2010, alors même que ni les questions de ressource, ni la future répartition des compétences ne sont évoquées et même connue. On demande aux communes, aux régions, aux départements de préparer leur budget 2010 sans savoir quelles seront leurs recettes de demain, sans aucune lisibilité. C'est une aberration! Les collectivités elles, contrairement à l'Etat, présentent des budgets en équilibre.

La logique veut que nous définissions d'abord les compétences, que nous définissions le périmètre et, ensuite seulement, les moyens.

La réforme de la taxe professionnelle qui nous est proposée, est qualifiée d'allègement général de la fiscalité des entreprises. Adopter l'allègement d'impôt pour les entreprises, c'est acter la chute des recettes fiscales pour les collectivités et la disparition de leur autonomie fiscale. Privées de ressources dynamiques, elles n'auront plus les moyens financiers d'assumer leurs compétences.

Adopter l'allègement d'impôt pour les entreprises, c'est mettre les collectivités sous la tutelle financière de l'État, par l'augmentation des dotations budgétaires. Philippe Laurent, Président de la commission des finances de l'AMF et Maire de Sceaux, a fait le calcul, et il annonce que le pouvoir fiscal, en considérant l'ensemble des collectivités, est réduit de 70%.

Adopter l'allègement d'impôt pour les entreprises, c'est faire basculer la charge de l'impôt local et par conséquent, le financement de l'action publique locale, sur les ménages.

Adopter l'allègement d'impôt pour les entreprises, c'est creuser le déficit de l'État qui devra à terme être payé par une hausse des impôts payés par les ménages.

On nous parle de compensations de l'État pour 2010, au moins égales au produit perçu en 2009.

Nous savons ce que vaut ce genre de promesse. Nous savons aussi ce que doit l'Etat aujourd'hui à tous les départements et toutes les communes! La CNSA a annoncé que le taux de couverture de l'APA sera pour 2010 de 28% contre 30% aujourd'hui et pour la PCH de 44% contre 61 % en 2009. Les chiffres parlent d'eux mêmes.

A partir de 2011, nous venons de l'entendre, un panier diversifié de recettes fiscales, préserverait l'autonomie financière. Taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe sur les surfaces commerciales transférée par l'État, nouvelle cotisation foncière des entreprises implantées sur leur territoire, nouvelles impositions forfaitaires sur les éoliennes, les centrales photovoltaïques, les antennes relais... Outre l'absence d'études d'impact, d'ores et déjà la majorité Sénatoriale a adopté des exonérations (éoliennes en mer par exemple). Que rapporteront réellement ces taxes? Une fois encore nous savons qui payera au final. Ce n'est pas acceptable. Le gouvernement doit revenir sur le bouclier fiscal. L'exonération sur les cessions immobilières représente 20 milliards d'euros à elle seule. La taxation des accidentés du travail :150 millions d'euros!

En s'opposant à ces projets, le but est de défendre la liberté républicaine et les services de proximité. Le cadeau fiscal accordé aux entreprises est injustifié et irresponsable. Injustifié, parce que si la réforme de la TP était nécessaire, elle ne peut se substituer à une politique industrielle, et ne règlera pas le problème de leur compétitivité.

Enfin, le gouvernement fait l'impasse sur la question pourtant essentielle de la solidarité financière entre les collectivités territoriales et de la répartition des richesses entre les territoires, laissant le soin aux parlementaires de trancher.

La répartition arbitraire des impôts locaux est contraire aux soucis de simplification et de spécialisation fiscale puisqu'elle nie toute cohérence entre les recettes des collectivités locales et les compétences dont elles ont la charge.

Loin de proposer des solutions d'avenir, il consiste au contraire à conserver les inégalités actuelles. C'est donc pour demain une véritable asphyxie financière à laquelle devront faire face les collectivités territoriales qui condamnera les services publics locaux.

Que deviendront alors les écoles, les transports, les aides sociales, les associations, les politiques en faveur de l'emploi, la formation, le soutien au développement économique, le développement culturel..., si demain les collectivités territoriales n'ont plus les moyens financiers d'assumer la mise en œuvre de ces politiques, pourtant essentielles pour nos concitoyens et que l'État, trop souvent, abandonne ?

La position de mes collègues et moi-même au Sénat est la suivante:

Puisque, le gouvernement et la majorité refusent de toucher au cadeau fait aux entreprises, nous refusons d'entrer dans le jeu du gouvernement et de la majorité, en répartissant la pénurie financière entre les collectivités territoriales.

Dans ces conditions, nous avons choisi de déposer, au nom du groupe socialiste, des amendements visant uniquement, à élargir l'assiette de l'impôt, afin d'augmenter les recettes des collectivités territoriales.

A contrario, aucun amendement sur la répartition du nouvel impôt et des autres compensations fiscales ou budgétaires, entre les collectivités, n'a été déposé au nom du groupe socialiste.

Cependant, alors que le gouvernement avait promis un véritable débat, celui-ci a appelé en priorité l'amendement du rapporteur général, Philippe Marini, afin de couper court aux discussions, et d'éviter tout débat, s'assurant ainsi de fait de l'obéissance des parlementaires de la majorité, et masquant les divisions que certains d'entre eux avaient exprimés. Bel exemple de démocratie!

Sur la modification du scrutin et la création des conseillers territoriaux

Avant toute chose, je considère que la démarche du Gouvernement témoigne d'une véritable défiance envers les élus locaux. Elle comporte une part de caricature, sinon d'ignorance de ce que ces élus représentent aujourd'hui en matière d'engagement personnel, de travail quotidien, d'écoute, d'initiatives, de connaissance fine de leur territoire.

De plus, la réduction du nombre d'élus liée à la fusion des élections régionales et cantonales va à l'encontre du principe fondateur de la décentralisation qui est de "rapprocher les pouvoirs de décisions des citoyens". Décentralisation qui a permis aux collectivités locales d'apporter la preuve de leur efficacité, leur réactivité et de leur bonne gestion.

Faut-il rappeler que le plus grand nombre des 500 000 élus exercent leurs fonctions bénévolement, beaucoup ont des indemnités modestes, dans un environnement juridique difficile ? Faut-il également rappeler que les collectivités réalisent près de 75% de l'investissement public et représentent à peine 10% de la dette publique?

Enfin faut-il rappeler que le montant des indemnités versées à l'ensemble des élus locaux est de 70 millions d'euros, soit 1/1000 du budget de fonctionnement des collectivités concernées.

Que veut le gouvernement? N'ayant pu obtenir du Conseil d'État les modifications de scrutin qu'il envisageait, il crée les conseillers territoriaux qui représenteraient à la fois la région et le département. On organise ainsi, la confusion des rôles et le cumul obligatoire des mandats! Ces conseillers seraient élus au scrutin majoritaire à un tour pour 80% d'entre eux et par une représentation proportionnelle tronquée pour les 20% restants.

Système pour le moins étrange complexe et injuste qui n'apportera rien à notre pays en matière de démocratie, de proximité, de parité, d'efficacité et de cohérence de l'action publique. Certains d'ailleurs, et non des moindres, le qualifient même d'anticonstitutionnel. Sans préjuger de l'appréciation souveraine que pourrait avoir le conseil constitutionnel, on peut constater que jamais le Parlement français n'a laissé voir le jour à un scrutin majoritaire uninominal à un tour. Il existe un principe fondamental reconnu par les lois de la République, selon lequel tout scrutin majoritaire uninominal doit comporter 2 tours. C'est la seule façon dans une démocratie que la diversité puisse s'exprimer.

Ce qui est certain, c'est qu'il s'agit d'une véritable manipulation électorale.

Autre point qui me tient particulièrement à cœur en tant que femme et sur lequel je tenais à intervenir, c'est le risque que ce mode de scrutin fait porter à la parité.

Le principe de valeur constitutionnelle « d'égal accès » des femmes et des hommes aux mandats et fonctions électives a trouvé dans le Conseil constitutionnel, un gardien vigilant. Or, la réforme qui nous est présentée aujourd'hui risque fort, de porter atteinte à la dynamique paritaire. Certes, aucun mode de scrutin ne lui est à priori défavorable. Les femmes ont toutes leurs chances au scrutin majoritaire. En théorie seulement! Car dans les faits, cela fait 60 ans que ce mode de scrutin leur est défavorable.

Toutes les assemblées concernées par le scrutin uninominal présentent des résultats déplorables en matière de démocratie paritaire. En effet, les études d'impact menées par l'observatoire de la parité - service du premier ministre- ont montré que lors des scrutins uninominaux non soumis à des mesures paritaires contraignants, les femmes sont sacrifiées par les formations politiques. Pour rappel 87,7 % d'hommes au sein des conseils généraux pour 12,3 de femmes en 2008. Alors que le scrutin de liste à la proportionnelle a permis en 2004 l'élection de 47,6% de conseillères régionales. Le mode de scrutin aura donc pour conséquence de défavoriser cet « égal accès » et pourrait donc être en violation de ce principe de valeur constitutionnelle.

Quant à présenter comme une sorte de mesure « compensatoire » l'élargissement du régime électoral paritaire aux communes de 500 habitants et plus, il est absolument scandaleux. Il est

inacceptable d'imaginer renvoyer les femmes aux responsabilités communales, en laissant les hommes s'occuper des affaires d'importance territoriale. Les trois Présidents aux délégations aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, de l'assemblée nationale -Marie-Jo Zimmermann- du sénat -Mme Michelle André- et du conseil économique et social Mme française Vilain- se sont à juste titre insurgées.

Sur les financements Croisés:

Je terminerai mon intervention sur la question relative aux clauses de compétence et aux financements croisés. Ces sujets méritent beaucoup de prudence de notre part, les arbitrages n'étant pas encore tous connus.

L'intérêt local des collectivités à agir pourrait justifier leur participation à des financements croisés. Ainsi, le projet de loi n'interdirait pas ce type de financement mais ils pourraient être modulés en fonction de la nature et du niveau de l'investissement. L'État a trop besoin de co financement.

Mais il aurait été plus judicieux de faire référence à l'obligation de respecter le principe de subsidiarité.

Ces précautions dites, il n'en demeure pas moins, que selon moi, les pouvoirs coercitifs donnés temporairement au préfet en matière d'intercommunalité sont la preuve de la volonté recentralisatrice de l'État dans l'organisation des territoires.

La suppression de la clause générale de compétence pour les départements et les régions empêchera à l'avenir la mise en œuvre de politiques communes et concertées, qui ont fait leurs preuves au niveau local.

Couplée à l'interdiction ou la limitation des financements croisés, cette réforme supprimera la possibilité pour les départements et les régions de soutenir financièrement la mise en œuvre des projets des petites et moyennes communes.

Demain, sans ce soutien financier, nombre d'entre elles ne pourront plus offrir d'équipements publics de qualité à leurs habitants !

Ces projets, s'ils sont menés à terme, aboutiront à faire des responsables locaux, de simples agents de l'État.

Ce que propose les socialistes :

- équilibre entre la fiscalité ménage entreprises
- autonomie fiscale et financière
- réévaluation des bases qui sont générales
- propose que l'on intègre la CSG départementale
- péréquation verticale améliorée en la passant à 0% péréquation horizontale plus efficace.)