

Discours de M. Jean-Pierre BEL,

Président du Sénat

Clôture des États généraux

Vendredi 5 octobre 2012

Mesdames et Messieurs les Ministres,

Mesdames les Sénatrices, Messieurs les Sénateurs, chers collègues,

Mesdames et Messieurs,

Mes chers amis,

J'ai dit ce matin, en ouvrant nos travaux, que cette séance plénière était un aboutissement. En vérité, c'est un début.

Vous êtes ici pour faire entendre la voix des citoyens de vos territoires dans leur diversité.

Comme l'a rappelé le chef de l'Etat, les États généraux de 1789 ont été le creuset de la conquête des libertés locales

Mes chers amis, cette fois, nous n'allons pas attendre cent ans pour conquérir de nouvelles libertés et renforcer la démocratie territoriale !

Pourtant, que n'avons-nous entendu sur nos collectivités. Des rapports officiels, des commissions, des articles de presse ont dénoncé un « millefeuille territorial », nécessairement indigeste, et dispendieux.

Comme vous, je m'inscris en faux contre ce mauvais procès fait aux collectivités territoriales et à leurs élus.

Comme vous, je connais le lien irremplaçable entre les collectivités et les citoyens. Elles sont pour nous une chance, pas un fardeau.

Elles n'ont nul besoin d'être muselées, ou placées sous je ne sais quelle tutelle, administrative ou financière.

Au contraire, la situation de crise que connaît notre pays appelle de nouveaux modes d'organisation des pouvoirs publics et un approfondissement de la démocratie territoriale.

Pour retrouver les chemins de la croissance, il faut aussi compter sur la créativité, sur l'énergie, sur la vitalité des acteurs locaux, citoyens et collectivités.

En fait, tout appelle une nouvelle avancée de la décentralisation.

Elle correspond à nos vœux, vous avez été très nombreux à l'exprimer dans les réunions départementales et hier dans les ateliers.

Le président de la République a évoqué en ouverture ce matin quatre principes : la confiance, la clarté, la cohérence et la démocratie.

Son discours nous a montré qu'il avait entendu les attentes des responsables locaux.

Il nous l'a rappelé. La démocratie territoriale repose sur la confiance. Nous ne pouvons vivre dans un climat de défiance de l'État envers les collectivités territoriales.

Pour construire de nouvelles relations, fondées sur la confiance, il faut respecter les libertés locales.

De très nombreuses voix s'élèvent en ce sens.

Vous déplorez le fonctionnement insatisfaisant de la conférence nationale des exécutifs locaux ou autre conférence des déficits publics, souvent sans lendemain, et dont les conclusions sont écrites d'avance.

Le président de la République nous a livré sa conception du Haut conseil des territoires. Ce ne sera pas un lieu où l'Exécutif convoque les élus locaux pour leur délivrer une parole venue d'en haut.

Ce Haut Conseil devra être, au contraire, une instance permanente de concertation, de dialogue, de négociation entre l'État et les représentants des associations d'élus.

Son ordre du jour sera défini conjointement par le Gouvernement et par les représentants des élus locaux.

Le Sénat, qui assure la représentation des collectivités territoriales, y jouera un rôle éminent.

La liberté suppose un dialogue équilibré entre l'État et les collectivités ; elle doit aussi donner aux acteurs locaux la capacité d'innover.

Décentraliser, c'est libérer les initiatives locales.

Le droit à l'expérimentation, défini aujourd'hui de manière trop rigide, doit être assoupli, pour permettre aux territoires d'éprouver des solutions nouvelles, d'évaluer pour ensuite diffuser les bonnes pratiques, sans nécessairement généraliser l'expérience à l'ensemble du territoire.

Nous pourrions aussi réfléchir à un pouvoir d'adaptation locale de la loi, pour prendre en compte, lorsque l'intérêt général le justifie, les particularités du territoire.

Bien sûr, le chef de l'Etat l'a indiqué, un tel pouvoir ne pourrait être général, car le risque d'affaiblir le principe d'égalité des citoyens devant la loi, fondement de notre République, serait trop grand. Mais l'uniformité ne garantit pas l'égalité. Il faudra trouver un équilibre.

Nous devons nous fier à l'intelligence des territoires pour apporter les réponses les plus justes et les plus adaptées à la diversité de notre pays.

Ce principe devra être pleinement respecté dans les collectivités territoriales d'outre-mer.

Je remercie particulièrement les élus locaux ultramarins qui sont ici aujourd'hui, venus de tous les océans, après un long voyage, pour faire entendre leur voix.

Je veillerai à ce qu'ils soient pris en compte dans la nouvelle étape de la décentralisation.

La liberté, c'est également, vous l'avez tous dit avec force, mettre fin à l'asphyxie par les normes qui ruine l'efficacité de l'action locale.

En 2011, le coût pour les collectivités des décrets examinés par la Commission consultative d'évaluation des normes, a atteint 700 millions d'euros.

Cette situation est intenable, les décrets inutiles ou obsolètes devront être abrogés. Le chef de l'Etat nous a exposé une méthode pour y parvenir.

De même, pour desserrer le carcan réglementaire, nous devons agir sur le « flux » de normes.

Il faudra que l'avis de la CCEN soit pris en compte par les prescripteurs de normes. Et, pourquoi pas, un « plafond de coût » annuel, qui serait opposable aux normes nationales qui affectent les collectivités.

Mes chers amis, nous devons renforcer les libertés locales. Mais comment les élus pourront-ils user de cette liberté s'ils n'ont pas les moyens d'exercer leur mandat en toute sérénité ?

Je pense bien sûr au statut de l'élu qui constitue l'une des préoccupations les plus fortes des élus locaux au quotidien.

Les demandes des élus sont simples et légitimes : faciliter l'accès aux mandats des salariés du privé et des jeunes, aujourd'hui quasiment absents des assemblées locales, en favorisant le retour à l'emploi.

Mieux concilier la vie professionnelle et l'exercice d'un mandat, en renforçant les droits sociaux des élus locaux.

Enfin, conforter le droit à la formation pour que les élus puissent exercer plus efficacement leurs responsabilités.

Nous devons faire droit à ces demandes : le statut de l'élu est un impératif démocratique.

Le deuxième pilier de notre action, c'est la démocratie et l'écoute des citoyens.

Le fonctionnement des assemblées locales doit s'adapter aux nouvelles attentes des citoyens, qui veulent prendre part aux décisions.

Si elle suscite l'enthousiasme dans les grandes villes, elle peut être perçue comme une source de complexité, voire comme un « gadget » inutile en milieu rural.

Je ne reviendrai pas sur la suppression du conseiller territorial, confirmé par le Président de la République. Il s'en suivra une réforme des modes de scrutin locaux.

Les élus locaux sont partagés sur ces questions, qu'il s'agisse des élections cantonales, des municipales ou de la désignation des conseillers communautaires.

Ils veulent que le pluralisme politique et la parité entre les hommes et les femmes soient mieux garantis.

Le Président de la République a pris en compte cette attente, de même que la volonté de préserver l'ancrage territorial des élus.

Le troisième pilier de l'action locale c'est celui de l'efficacité. Et j'ajouterai la responsabilité.

Cela suppose une meilleure articulation des compétences entre les acteurs publics.

En 30 ans de décentralisation, les collectivités territoriales sont devenues des acteurs majeurs du développement et de la cohésion des territoires.

Elles ont mis en œuvre les nouvelles compétences que la loi leur a confiées avec le souci constant d'améliorer le service rendu aux citoyens.

Grâce à la clause générale de compétence, elles ont aussi développé de nouveaux services, comblant parfois le désengagement de l'État.

Alors, faut-il supprimer un échelon territorial ? Non.

Pour une grande majorité d'entre vous, chaque échelon conserve aujourd'hui son utilité.

L'action des collectivités locales doit gagner néanmoins en lisibilité.

Cette clarté, évoquée par le Président de la République, se joue d'abord dans une meilleure coordination entre l'État et les collectivités.

Pour les compétences déjà transférées, il faut aller jusqu'au bout de la décentralisation.

L'État doit abandonner ses interventions redondantes avec celles des collectivités. Il pourra ainsi se recentrer sur ses compétences stratégiques, et ses missions régaliennes.

Il se dégage de nos débats l'idée forte que, cette fois, il est temps de penser ensemble la nouvelle étape de la décentralisation et la réforme de l'État.

Les États généraux ont également montré que les élus locaux veulent clarifier la répartition des compétences entre les collectivités.

A juste titre, ils récusent d'avance toute forme de tutelle d'une collectivité sur une autre.

Il faut donc conforter les « blocs de compétences » qui ont permis à chaque niveau de jouer son rôle dans un équilibre devenu pertinent au fil du temps.

Il faut aussi rétablir la clause de compétence générale pour les régions et les départements.

Cette notion est intimement liée au principe de libre administration.

Elle constitue la marque de confiance de la République dans les assemblées élues.

Il faut développer l'action commune des collectivités, inscrire ces coopérations dans la durée, formaliser un cadre d'action publique commun.

À l'échelle régionale, toutes les collectivités devraient s'organiser et s'accorder sur un « pacte de gouvernance territoriale ».

Ce cadre contractuel préciserait les interventions respectives de chacun, déterminerait les chefs de file des projets et mettrait en place les guichets uniques pour faciliter l'instruction des dossiers.

Il organiserait la mutualisation des ressources et moyens.

Cette solution est préférable à une nouvelle loi sur la répartition des compétences qui aurait l'inconvénient de spécialiser à outrance les missions de chaque échelon.

Dans cette période difficile, l'efficacité implique de donner aux collectivités territoriales des outils pour lutter contre la crise économique.

Rien ne doit entraver les ressorts de la croissance que nos territoires peuvent actionner.

En assurant 70 % des investissements publics civils, les collectivités territoriales contribuent à soutenir l'activité de secteurs qui sont de grands pourvoyeurs d'emplois, peu délocalisables, comme le bâtiment et les travaux publics.

Le maintien de la capacité d'investissement des collectivités est un enjeu déterminant, comme leur accès au financement.

Depuis le retrait de Dexia qui assurait 40 % des besoins de financement des collectivités, les solutions de remplacement tardent à se mettre en place, et nous savons que les banques privées ne prendront pas le relais.

Le Président de la République a annoncé tout à l'heure qu'il n'y aurait pas de rupture dans le financement des investissements et que l'Etat mobilisait la Caisse des Dépôts et la Banque postale.

Il étudiera aussi les aides pour les collectivités qui subissent les conséquences des emprunts toxiques.

J'ajoute qu'il nous faut également faire avancer le chantier de l'agence de financement des collectivités portées par les associations d'élus, et pour laquelle nous sentons une réticence des sphères publiques financières.

En votre nom à tous, j'en appelle au Gouvernement afin que toutes les mesures soient prises pour que les projets que vous avez décidés ne souffrent pas d'une insuffisance de financement.

J'en arrive au quatrième pilier de notre action: l'égalité entre les territoires.

L'égalité est inscrite dans le patrimoine génétique de la République.

La crise économique ne doit pas nous en détourner.

Au contraire, elle doit nous inciter à davantage de justice, nous pousser à mieux soutenir les territoires qui, déjà fragiles, risquent d'être durablement déstabilisés.

Face à cet impératif, nous devons mener une réforme ambitieuse des finances locales.

L'équation est claire : il s'agit de redresser nos finances publiques tout en préservant la croissance, la justice et la solidarité.

De nombreuses collectivités, connaissent une forte progression de leurs charges mais ne disposent plus de marges de manœuvre sur les ressources. Cette situation implique le rétablissement d'une forme d'autonomie fiscale devenue parfois théorique.

Comme le chef de l'Etat l'a indiqué, nous devons moderniser notre fiscalité locale. Mais il nous faut aussi diversifier le panier fiscal des collectivités.

Je l'ai dit... au-delà de la croissance, il y a l'impératif de justice et de solidarité. Pour que l'effort ne creuse pas les inégalités, il doit s'accompagner d'un développement significatif de la péréquation.

L'égalité entre les territoires, c'est aussi le maintien de services publics partout. Je pense aux zones rurales, dans lesquelles ils sont essentiels au maintien du lien social. La disparition d'une école, d'un hôpital ou d'un bureau de poste a souvent des conséquences lourdes pour la population parce qu'elle est synonyme, à court ou moyen terme, de désertification.

Je pense aussi aux quartiers sensibles, dans lesquels les services publics ont tout autant d'importance dans la lutte contre les discriminations.

Notre combat pour l'égalité doit aussi tenir compte de la situation que vivent nos compatriotes dans les outre-mers, où la crise et le chômage sont amplifiés par le coût exorbitant des produits de base. Le projet de loi contre la vie chère a été discuté au Sénat ces dernières semaines.

Je veux que nous prenions toute la mesure de ce problème et la Délégation sénatoriale à l'outre-mer poursuivra la réflexion en s'appuyant sur les travaux menés hier, en atelier, sous la présidence de Serge Larcher.

Mes chers collègues, Mesdames et Messieurs,

En organisant ces États généraux de la démocratie territoriale, le Sénat a été fidèle à son rôle constitutionnel de représentation des collectivités territoriales de la République.

Il fallait que les élus s'expriment dans toute leur diversité, pour dessiner les contours d'une nouvelle avancée de la démocratie territoriale.

L'immobilisme, l'attentisme et le conservatisme que l'on prête trop facilement aux acteurs locaux, je ne les ai que peu rencontrés tout au long de nos échanges.

Au contraire, j'ai perçu partout la volonté de donner un nouvel élan à la décentralisation, pour libérer les énergies, les forces créatrices, les capacités d'innovation dont les territoires français sont porteurs.

La décentralisation, ce n'est pas qu'un mode d'organisation de l'État, c'est avant tout un projet politique, une manière de faire vivre les idéaux républicains et de faire progresser la démocratie en rapprochant les citoyens des décisions.

A l'issue de nos travaux, nous disposons d'une somme considérable de propositions qui doivent être prises en compte dans les réformes à venir.

Je proposerai au Bureau du Sénat le mercredi 10 octobre, un texte qui dégagera les idées-forces qui se sont exprimées.

Ce document, accompagné de l'ensemble des rapports des États généraux, sera rapidement transmis au pouvoir exécutif.

La rédaction des projets de lois dont le Sénat sera saisi en premier lieu s'appuiera donc sur la contribution des États généraux.

Le Président de la République l'a affirmé ce matin en nous indiquant le calendrier de la réforme.

Président du Sénat, je vous propose d'agir sans plus attendre sur deux points sensibles :

- la régulation des normes,
- le renforcement du statut de l'élu.

Je proposerai au Bureau du Sénat de donner mission à la Commission des lois et au Bureau de la Délégation sénatoriale aux collectivités territoriales de proposer sur ces points une initiative large et pragmatique dans le mois qui suit.

Deux grands hommes d'État français du XX^{ème} siècle se sont fait écho, dans leur propos de cette confiance dans l'organisation décentralisée de notre République.

Le Général de Gaulle dans son discours sur la réforme régionale à Lyon, le 24 mars 1968 affirmait: « L'évolution générale porte notre pays vers un équilibre nouveau. L'effort séculaire de centralisation qui fut longtemps nécessaire pour réaliser et maintenir son unité ne s'impose plus désormais ».

Le 15 juillet 1981, à Lyon toujours, François Mitterrand déclare : « La France a eu besoin d'un pouvoir fort et centralisé pour se faire.

Elle a aujourd'hui besoin d'un pouvoir décentralisé pour ne pas se défaire ».

Les réformes parmi les plus importantes de notre République n'allaient pas tarder à venir.

Mesdames, Messieurs, chers collègues, chers amis,

La France aux 1000 visages est une chance, une opportunité pour réussir le redressement, pour maintenir partout le lien social et conforter le vivre ensemble.

Je vous appelle toutes et tous, vous qui êtes dépositaires de l'autorité de l'État, vous qui incarnez aujourd'hui la réalité de nos territoires, à avancer, sans frilosité et en responsabilité, vers une nouvelle étape de la décentralisation et vers plus de démocratie.

Je vous remercie et je vous souhaite un bon retour dans vos régions et dans vos territoires.