

## Une loi d'engrenage pour recentraliser

**J'ai cru comprendre que ce gouvernement, et surtout ce Président de la République, n'aimaient pas beaucoup les contre-pouvoirs, qu'ils soient judiciaires, médiatiques ou parlementaires, et il en va de même avec les collectivités locales. Monsieur le secrétaire d'État, nous ne vous laisserons pas faire ! Nous sommes déterminés à défendre les collectivités locales, les élus et les citoyens, par Laurent FABIUS, député de la Seine-Maritime**

### **Concomitance du renouvellement des conseils généraux et régionaux - Motion de rejet préalable – 19 janvier 2010**

Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, nous sommes habitués, dans cette enceinte, à examiner différents types de lois : lois ordinaires, lois organiques, lois de finances, lois d'habilitation. Vous nous proposez aujourd'hui ce que j'appellerai une loi d'engrenage. Nous vous avons écouté avec attention, monsieur le secrétaire d'État, ainsi que M. le rapporteur Perben, et vous nous avez expliqué en substance, avec modestie – la modestie est une qualité, ce que n'est pas l'hypocrisie –, que ce texte, au fond, était la réplique d'autres, mais que, pour le futur, cela n'engageait strictement rien. Le problème, c'est que cela n'a pas le plus petit commencement de vérité.

Vous allez me répondre que c'est un orateur de l'opposition qui dit cela. Pour que les choses soient claires, je commencerai donc mon propos, qui sera en partie politique et en partie juridique, par la lecture d'un extrait d'un avis du Conseil d'État du 15 octobre 2009 que, dans votre discrétion bien connue, vous n'avez pas souhaité publier. Ce ne sont pas de dangereux représentants de l'opposition qui s'expriment ; ce sont des conseillers d'État. Le Conseil d'État a examiné les quatre textes formant un ensemble qui lui étaient soumis et voici sa conclusion : « Dans ces conditions, le Conseil d'État a disjoint les dispositions du projet relatif au mode de scrutin ainsi que, par voie de conséquence, l'ensemble des dispositions du projet de loi relatif à la concomitance des élections cantonales et régionales qui sont liées à la mise en place des conseillers territoriaux. » Monsieur le secrétaire d'État, les mots ont un sens. Si le Conseil d'État estime qu'il y a un rapport de cause à conséquence entre, d'un côté, les dispositions de tel ou tel projet et, de l'autre, celles relatives à la concomitance, cela signifie – je voulais le dire pour commencer puisque c'est le seul argument que vous avez défendu dans votre exposé – que, du point de vue juridique, l'affirmation selon laquelle ce texte spécifique n'engage pas l'avenir ne vaut pas un clou, pour parler vulgairement.

J'en viens à quelques considérations d'ordre politique – au sens noble du terme – qui, selon nous, expliquent pourquoi vous nous présentez ce texte. Ensuite, me souvenant de l'époque très lointaine où j'étais moi-même membre du Conseil d'État, j'articulerai quelques arguments juridiques auxquels il faudra bien répondre, ici ou ailleurs.

Sur le plan politique, les choses sont extrêmement simples. Depuis un peu plus de vingt ans, la France connaît un grand mouvement de décentralisation qui a été engagé par nous : à l'époque, la droite était contre, mais elle a ensuite reconnu, du moins une partie d'entre elle, la validité de ces dispositions. Après les grandes lois des années 80, après celles des années 90, après celles défendues notamment – il faut le souligner – par M. Raffarin, tout d'un coup, sous la présidence de M. Sarkozy, le mouvement est totalement inversé. Ce que vous appelez la « réforme territoriale » est en fait une régression territoriale ! Et si vous avez décidé – pas vous, monsieur le secrétaire d'État, je le sais bien, car, en cette matière comme en d'autres, j'ai cru comprendre que c'était le Président de la République qui décidait ! – d'inverser la tendance, c'est, me semble-t-il – je ne veux pas faire de procès d'intention –, pour trois grandes séries de raisons.

D'abord, sur le plan financier, M. le Premier ministre Fillon a eu un jour cette formule gravée dans le marbre : « L'État est en faillite. » Mais c'était avant la crise et les choses ne se sont sans doute pas améliorées depuis. Vous n'avez plus d'argent, tout le monde le sait. Vous avez donc décidé, ou plutôt

M. le Président Sarkozy a décidé, de faire les poches des collectivités territoriales – pardonnez la trivialité de l'expression – et celles du contribuable, en effet ! Merci de cet ajout extrêmement opportun, cher collègue de droite ! Je n'invente rien. Prenez la taxe professionnelle : je suis parlementaire depuis longtemps, mais c'est la première fois que je vois un article de loi de finances qui fait plus de 150 pages ; nos concitoyens n'ont pas tous saisi les détails du dispositif, mais ils ont compris que, à partir du moment où il fallait trouver 6 milliards en année pleine, cela se traduirait soit par des déficits qu'il faudrait ensuite rembourser, soit par des impositions sur les ménages.

M. Montebourg a récemment déposé un recours qui a été examiné par le Conseil d'État, et nous engageons d'ailleurs tous les départements de France à faire de même. Le Conseil d'État a ainsi jugé sous astreinte que le Gouvernement n'avait pas respecté sa parole. Beaucoup d'entre nous sont élus locaux et savent que votre contre-réforme territoriale est faite pour reporter la charge financière sur les collectivités et les citoyens.

Ensuite, cette réforme est une régression territoriale proprement dite. On le voit avec des dispositions comme la suppression de la clause de compétence générale. Cela ne dit peut-être pas grand-chose à nos concitoyens, mais pour nous, qui sommes familiers de ce genre de choses, cela signifie qu'un département ou une région ne pourra plus, en dehors de sa compétence spécifique, aider tel ou tel projet très important. Cela signifie que des millions de personnes, membres d'associations culturelles, sportives ou autres, ne pourront plus bénéficier des subsides indispensables que leur procuraient les départements et les régions. C'est la réalité ! Et nous sommes aussi en présence d'une régression démocratique, monsieur le secrétaire d'État, car le mode de scrutin que vous proposez, qui est sans précédent en France et n'a d'équivalent dans aucun pays démocratique, aboutira, s'il est choisi, à des résultats qui pourraient prêter à rire si le sujet n'était aussi grave.

Vous avez donc choisi, contrairement au mouvement de décentralisation que nous connaissons depuis vingt-cinq ans, de confisquer le pouvoir, de le recentraliser, ce qui, d'une part, est contraire à toute perspective moderne et, d'autre part, s'inscrit dans un cadre plus général que j'ai appelé l'« égo-présidence ». J'ai cru comprendre que ce gouvernement, et surtout ce Président de la République, n'aimaient pas beaucoup les contre-pouvoirs, qu'ils soient judiciaires, médiatiques ou parlementaires, et il en va de même avec les collectivités locales. Monsieur le secrétaire d'État, nous ne vous laisserons pas faire ! Nous sommes déterminés à défendre les collectivités locales, les élus et les citoyens.

J'en viens aux arguments d'ordre juridique. Il est parfaitement exact, monsieur le secrétaire d'État, monsieur le rapporteur, qu'il y a déjà eu dans le passé des modifications de durée de mandat pour aboutir à des concomitances. Je constate d'ailleurs, non sans une certaine ironie, non seulement que les arguments que vous avancez aujourd'hui n'avaient pas grâce à vos yeux il y a quelques années, mais qu'ils étaient considérés comme effrayants : *horresco referens*. Comparaison n'est pas raison, encore faudrait-il faire preuve d'un peu d'honnêteté dans ce domaine. Vous prenez l'exemple de 1990, mais il n'y a aucun précédent où l'on ait décidé à la fois l'urgence, une diminution de moitié ou du tiers des mandats et une modification de l'ensemble du système avec la création du conseiller territorial et le changement du mode de scrutin. Il n'est donc pas opératoire de se référer à ce qui s'est passé en 1990.

Ce qui est intéressant, monsieur le secrétaire d'État, c'est que, à l'occasion de ces modifications, le Conseil constitutionnel a défini une jurisprudence. Vous l'avez citée, mais vous n'êtes pas allés jusqu'au bout, probablement par manque de temps. Puisque j'ai un peu plus de temps que vous, je vais donc compléter. Le Conseil constitutionnel estime que, pour raccourcir la durée des mandats, il faut un motif d'intérêt général. Or, en vous écoutant et en vous lisant, je me suis aperçu que vous étiez partisan d'une thèse assez nouvelle : la théorie du motif baladeur. Le motif réel de votre choix, c'est le conseiller territorial.

Vos écrits et les propos de M. le rapporteur le démontrent amplement. Mais il n'est écrit nulle part que le conseiller territorial est un motif d'intérêt général. De plus, vous vous heurtez à une difficulté d'ordre politique : qui dit conseiller territorial dit mode de scrutin, et une partie de votre majorité n'est

pas d'accord avec celui-ci. Le motif de votre choix est donc le conseiller territorial, mais vous ne pouvez pas vraiment en parler, pour des raisons juridiques et politiques. Vous avez donc inventé d'autres motifs, et c'est pourquoi je parle de motif baladeur. Vous prétendez augmenter ainsi la participation – c'est ce qu'a dit M. Perben. Soyons sérieux. Aucune indication d'aucune sorte ne permet de penser que cela augmentera à coup sûr la participation. D'ailleurs, vous le reconnaissez vous-même. En effet, l'étude d'impact que l'article 39 de la Constitution vous oblige à produire est d'une indigence totale sur ce point. Évidemment, elle ne comporte rien sur la participation. C'est un premier motif d'inconstitutionnalité.

Le deuxième motif, encore plus substantiel, est relatif à tout ce qui concerne le conseiller territorial et le mode de scrutin. Nous devons avoir, soit dans cette assemblée, soit devant le Conseil constitutionnel, une discussion extrêmement intéressante pour savoir si, aux termes de l'article 72 de la Constitution qui définit ce qu'est une collectivité territoriale et qui inclut désormais la région, ce qui n'était pas le cas il y a quelques années, il peut exister une collectivité territoriale qui soit soumise à la tutelle d'une autre collectivité territoriale, s'il peut exister une collectivité territoriale qui soit privée de la compétence générale, et s'il peut exister une collectivité territoriale qui ait, de fait et même de droit, les mêmes élus qu'une autre collectivité territoriale. Ces points sont extrêmement importants.

Concernant la clause de compétence générale, la réponse est clairement négative. Un établissement public a une spécialité d'action, tandis qu'une collectivité territoriale doit pouvoir intervenir sur les domaines transversaux. En supprimant la clause de compétence générale, vous violez donc à la fois la jurisprudence du Conseil constitutionnel et celle du Conseil d'État.

À la question de savoir si des collectivités territoriales peuvent partager les mêmes élus, la possibilité en est discutée, mais semble contraire au bon sens. Par exemple, si une région, dans le cadre de sa politique d'aménagement du territoire, décidait de ne pas permettre les subventions dans certains cantons, qui peut croire qu'un élu cantonal pourrait voter une telle disposition alors qu'elle est contraire aux intérêts des électeurs qu'il représente ? Paradoxalement, l'idée première du Gouvernement exprimée par la commission Balladur était de garder la région et de supprimer le département. Puis il est apparu que cela n'était pas possible. Alors vous avez fait machine arrière, et vous nous proposez une cantonalisation des régions qui aboutira à les détruire sans que les départements ne soient forts. Si monsieur Queyrane, président de région, m'approuve, c'est non pas par affinité partisane, mais parce qu'il connaît bien la question. Le projet de conseiller territorial est donc inconstitutionnel dans son idée même.

Il en va de même concernant le mode de scrutin. Chers collègues, je ne sais si vous avez essayé d'expliquer le mode de scrutin à des citoyens ou même à des élus locaux, pourtant très au fait de ces sujets. En tout cas le grand public ignore ce système, car il est sans précédent. Vous affirmez que c'est un socialiste qui a inventé ce système. Rappelons que ce socialiste-là, homme très respectable, n'était pas parvenu à convaincre ses propres camarades. Il est particulier de noter qu'il a réussi, quelques décennies plus tard, à convaincre l'actuelle majorité. Ne cherchons donc pas de faux-semblants. Quel est ce mode de scrutin ? Ces fameux conseillers territoriaux, que je nomme pour ma part conseillers chauve-souris : ils sont oiseaux dans les départements et souris dans les régions – d'autres les appellent conseillers UMP – seront pour 80 % d'entre eux élus au scrutin uninominal à un tour. Cette innovation, qui pourrait faire sourire s'il ne s'agissait d'un grave défaut démocratique, va donc créer des conseillers élus tout en étant minoritaires. Cela n'est pas dans la tradition de la République française, ni d'aucune autre.

Nous avons fait la simulation pour les élections cantonales passées, et nous avons observé que si l'on avait appliqué ce mode de scrutin, il y aurait eu une inversion des résultats dans 5 à 10 % des cas, et toujours au détriment du conseiller général de gauche élu au second tour. Peut-être y a-t-il un rapport de cause à conséquence ?

En bref : si vous avez aimé le découpage législatif de M. Marleix, vous allez adorer son mode de scrutin cantonal. Mais MM. Marleix et Sarkozy ne s'arrêtent pas là. Les 20 % de conseillers restant vont être élus au scrutin proportionnel non pas par les voix qu'ils ont obtenues, mais à partir de celles des battus. Les bras nous en tombent, et lorsque nous expliquons cela, nos interlocuteurs ont souvent du mal à nous croire. Vous faites donc d'une pierre deux coups : vous créez l'élu minoritaire ainsi que l'élu battu.

Nous ne pouvons pas aller dans votre sens, et le Conseil d'État, dans sa sagesse, a estimé que cela était inconstitutionnel. Et puisque je vous vois faire des signes de dénégation, monsieur Marleix, j'aimerais vous poser une question. J'ai bien lu toutes vos déclarations, et en particulier l'une d'entre elle en date du 15 décembre devant le Sénat, qui figure au *Journal officiel*. Vous y avez affirmé que ce projet avait reçu un avis positif du Conseil d'État. Je souhaiterais que vous nous donniez la traduction concrète de cette affirmation.

Il existe une troisième source d'inconstitutionnalité, et je ferai écho aux propos de Mme Zimmermann qui s'est expliquée avec beaucoup de force. Ce texte, comme d'ailleurs l'ensemble de cette contre-réforme, va à l'encontre de la parité, et cela constitue une inconstitutionnalité caractérisée. L'article 1<sup>er</sup> de la Constitution, dans son alinéa deux, prévoit : « La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives » ce qui signifie que votre texte, qui va avoir pour conséquence de défavoriser la parité, est à coup sûr contraire à la Constitution. Je vous ai entendu argumenter que vous ne faisiez que changer la représentation proportionnelle pour les petites communes, et que cela permettrait plus d'élues. Monsieur le secrétaire d'État, la parité, ce n'est pas un marchandage, c'est une obligation constitutionnelle. On nous affirme d'autre part qu'en 2003, lorsque la représentation proportionnelle a été modifiée pour le Sénat, une décision du Conseil constitutionnel a permis de modifier la règle de la parité. Il n'en est rien. J'ai attentivement étudié cette décision, et le Conseil a estimé que, si une diminution de la parité avait été possible, cela tenait à la nature spécifique du Sénat, qui doit représenter les collectivités territoriales. Dans l'affaire qui nous occupe, il y aura évidemment diminution de la parité, et ce sera évidemment contraire à la Constitution. Ainsi, que l'on s'attache aux indicateurs d'impact, au motif d'intérêt général, au conseiller territorial, au mode de scrutin, à la parité, ou à la définition constitutionnelle des collectivités territoriales, votre texte est un nid d'inconstitutionnalités que nous ne pouvons pas laisser passer.

Dans le débat à venir, beaucoup des intervenants inscrits ont des responsabilités locales : conseillers municipaux, maires, conseillers généraux... Ils expliqueront les motifs pour lesquels nous sommes radicalement opposés à ce texte, ainsi que les contre-propositions que nous avançons, sur lesquelles je ne vais pas m'attarder pour ne pas dépasser le temps qui m'est imparti. Je vais alors exposer l'économie générale de ces contre-propositions. Nous pensons qu'il faut une nouvelle phase de décentralisation, et non un retour en arrière. Cela signifie tout d'abord prendre les textes dans un autre ordre. Il n'y a aucun sens à commencer par les dispositions financières – taxe professionnelle et autres – puis de passer ce texte à deux articles, puis de traiter la question des compétences après les élections, bien sûr. Il faut prendre ces mesures dans l'ordre.

Tous ceux qui suivent ces sujets préconisent de traiter d'abord des compétences. Et sur ce point, il faut avoir les idées claires et ne pas rapprocher conseiller général et conseiller régional. En France, comme dans la totalité des pays d'Europe à trois exceptions près, on distingue trois blocs : ce qui relève de la proximité, et qui intéresse la commune et l'intercommunalité ; ce qui relève de la solidarité sociale ou territoriale, et qui intéresse le département, et puis l'échelon stratégique, qui s'occupe de recherche, de formation, des transports : c'est la région, dont les partenaires sont l'État et l'Europe. Il faut donc commencer par les compétences, et nous avons des propositions pour les rendre plus claires.

Il ne faut pas non plus supprimer la clause de compétence générale, qui est absolument indispensable si l'on veut qu'il y ait des initiatives. Les élus locaux ne sont pas élus pour être les exécutants du pouvoir central : ne confondons pas les préfets, les sous-préfets, et les maires, conseillers généraux et conseillers régionaux. Une fois réglée la question des compétences, il sera possible de traiter des élus.

Nous pensons qu'il est parfaitement légitime de conserver un conseil régional et un conseil général, leurs tâches ne sont pas les mêmes. Le Président Sarkozy affirme fréquemment que cette réforme est faite dans un souci d'économie et de simplification. Concernant les économies, nous qui connaissons un peu ces questions, nous ne pouvons pas ne pas relever un certain niveau de démagogie, le mot est peut-être un peu fort, alors je vous le concède ! Dans tous les cas, on conviendra qu'il est un peu fort de café que le Gouvernement, qui l'année dernière a fait plus de 140 milliards d'euros de déficit, et qui continue cette année, vienne faire la leçon à des collectivités territoriales qui sont en excédent ! De ce point de vue, convoquer les collectivités locales à une conférence des déficits alors qu'elles ne sont pas en déficit, car elles ne peuvent pas l'être du fait de la réglementation, c'est vraiment se moquer du monde !

Puisque vous protestez, mes chers collègues, je vais vous donner un argument que je n'entendais pas vous asséner, mais après tout, tous les arguments doivent être apportés au débat. Il est dit que cette réforme va rapporter 70 millions d'euros, sans que cela ne soit prouvé. En admettant ce chiffre, qui représente un peu moins d'un pour mille des dépenses des collectivités concernées, cela reste beaucoup moins que ce qui est dépensé chaque année pour le personnel de la Présidence de la République. Si on me cherche, on me trouve ! Et j'ai le sentiment que vous êtes un peu piqués au vif !

Quant à la simplification, monsieur le secrétaire d'État, j'aurais attendu de votre esprit simplificateur un peu plus de simplicité. Simplifier une série de collectivités en y ajoutant les métropoles, les communes nouvelles et les pôles métropolitains, c'est une conception de la simplification qui devrait faire date ! Je reviens à mon argument initial : clarification des compétences et clause de compétence générale ; maintien du conseil régional et du conseil général. Par exemple il est tout à fait nécessaire d'opérer des changements sur le plan financier. Au nom de mon groupe, j'en propose trois. D'abord, un changement tout simple, mais qui sera apprécié sur tous les bancs : que le Gouvernement paye ses dettes envers les collectivités territoriales. Ensuite, une réforme de la taxe d'habitation, proposée depuis longtemps notamment par nous, pour mieux prendre en compte le revenu des assujettis ; enfin qu'il y ait une fiscalité d'entreprise. On veut modifier la taxe professionnelle, très bien. Mais de là à la supprimer, ce qui se retournera d'ailleurs contre une partie des entreprises, il y a loin. Selon le premier bilan que l'on peut établir à ce propos, les communes percevront moins de ressources, les départements seront plus dépendants de l'État, les régions n'auront plus aucune marge de manœuvre et l'État lui-même accusera un déficit supplémentaire de six milliards ! On ne peut pas accepter cela. Nous souhaitons un meilleur équilibre et une vraie péréquation. Elle est difficile à réaliser. Nous proposons donc de la faire sur dix ans et sur 25 % des dotations de l'État de sorte qu'aucune collectivité n'ait un revenu financier par habitant inférieur à 80 % ou supérieur à 120 % de la moyenne de la strate. Faute de cela, l'inégalité qui est l'un des traits les plus critiquables de la situation française persistera.

Pour conclure, attentif comme chacun de nous aux propos du Président de la République, je l'ai entendu un jour dire qu'il ne ferait cette réforme que s'il y avait consensus. Non seulement il n'y a pas consensus politique au sens large, mais il n'y a même pas consensus au sein de la droite républicaine et à coup sûr pas chez les élus locaux. Je demande simplement que, sur ce point comme sur d'autres, la parole présidentielle soit respectée comme elle l'était jadis. Nous allons continuer à nous expliquer. Beaucoup de collègues ici ont une grande expérience des mandats locaux. Nous savons aussi dépasser les préoccupations immédiates pour envisager l'avenir de la France. Moi-même, j'ai l'expérience et du gouvernement et de la gestion locale. Au-delà de la droite et de la gauche, on s'accordera sur ce constat : les collectivités locales, à quelques exceptions près, sont mieux gérées que l'État. Ce n'est pas difficile !

Aussi, autant nous avons besoin de réformes pour poursuivre la décentralisation, autant il ne faut pas accepter, pour des raisons politiciennes que chacun a comprises, un retour en arrière qui serait lourdement préjudiciable à notre pays. Ce texte est juridiquement très contestable et dangereux pour la démocratie. Notre assemblée serait donc bien inspirée en le renvoyant à ses auteurs.