

N° 74

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 7 novembre 2007

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de l'Observatoire de la décentralisation (1) sur l'**émancipation** de la
démocratie locale,*

Par M. Jean PUECH,

Sénateur.

(1) *Cet observatoire est composé de : M. Jean Puech, président ; MM. Philippe Darniche, Gérard Delfau, Michel Mercier, vice-présidents ; MM. Jean Arthuis, Joël Bourdin, François-Noël Buffet, Jean-Patrick Courtois, Philippe Dallier, Eric Doligé, Jean François-Poncet, Pierre Hérisson, Dominique Mortemousque, Henri de Raincourt, Bernard Saugey.*

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I - L'AUTONOMIE LOCALE EN FRANCE : UN PARCOURS DIFFICILE	19
A. LES COMMUNES	19
B. LES DEPARTEMENTS	21
C. LES REGIONS	25
II - LA MONTÉE EN PUISSANCE DES EXÉCUTIFS LOCAUX	29
A. LE MAIRE : RESPONSABLE DES SERVICES PUBLICS DE PROXIMITÉ	29
B. LE PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL : GARANT DE L'ÉQUILIBRE TERRITORIAL ET DE LA COHÉSION SOCIALE, PRINCIPAL INTERLOCUTEUR DES COMMUNES ET DES SERVICES DE L'ETAT	35
C. LE PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL : PROMOTEUR D'UN PROJET DE TERRITOIRE	39
III - DES DISPOSITIONS STATUTAIRES ÉPARSES	43
A. L'ACCÈS AUX FONCTIONS ÉLECTIVES	45
1. <i>L'articulation activité professionnelle – mandat électif</i>	45
2. <i>Les autorisations d'absence</i>	45
3. <i>Les crédits d'heures</i>	46
4. <i>Le congé électif</i>	46
B. LA RESPONSABILITÉ DES ÉLUS LOCAUX.....	48
1. <i>La responsabilité civile</i>	48
2. <i>La responsabilité administrative</i>	49
- La gestion de fait.....	49
- Les fautes détachables ou non détachables de l'exercice des fonctions.....	49
3. <i>La responsabilité pénale</i>	50
C. LE RENFORCEMENT DU DROIT À LA FORMATION	51
1. <i>Une dépense obligatoire pour la collectivité</i>	51
2. <i>Vers une formation adaptée au rôle de « décideur » des élus</i>	52
D. LES GARANTIES STATUTAIRES OFFERTES À L'ÉLU LOCAL.....	53
1. <i>Les compensations financières</i>	54
- Les indemnités de fonction	54
- Le remboursement des frais.....	56
- La compensation des pertes de revenus liées à l'exercice d'un mandat municipal	57

2. <i>La protection sociale</i>	57
- La couverture sociale.....	57
- La couverture des accidents.....	58
3. <i>La protection contre les violences et outrages</i>	58
4. <i>Les aménagements en fin de mandat : l'aide à la réinsertion professionnelle</i>	59
- L'allocation différentielle de fin de mandat	60
- La formation en fin de mandat.....	60
IV - UNE GOUVERNANCE LOCALE EUROPÉENNE QUI RECONNAÎT ET LÉGITIME LE RÔLE DES ÉLUS	61
A. UNE GOUVERNANCE LOCALE EN EUROPE FONDÉE SUR UNE LÉGITIMITÉ RENFORCÉE DES ÉLUS	65
1. <i>Un renforcement des compétences locales qui modifie les modes de gouvernance locale</i>	65
2. <i>Des évolutions convergentes motivées par la nécessité de renforcer la légitimité de l'élu</i>	67
B. UNE LÉGITIMITÉ DES ELUS LOCAUX RENFORCÉE GRÂCE À L'ÉLECTION AU SUFFRAGE UNIVERSEL DIRECT	73
1. <i>Des responsables d'exécutifs locaux français désignés par des conseils élus selon des modalités diverses</i>	73
2. <i>Une évolution européenne favorable à la désignation directe des responsables des exécutifs locaux</i>	78
C. UNE AUTONOMIE LOCALE FONDÉE SUR LA RECONNAISSANCE DU RÔLE PARTICULIER DES CHEFS D'EXÉCUTIFS LOCAUX.....	86
1. <i>Une distinction forte entre les chefs d'exécutifs et les autres catégories d'élus</i>	86
2. <i>Des chefs d'exécutifs locaux à « plein temps » et dotés d'un statut</i>	87
D. DES INNOVATIONS UTILES POUR ÉMANCIPER LA DÉMOCRATIE LOCALE EN FRANCE	91
1. <i>Quatre pistes utiles pour émanciper la démocratie locale</i>	92
a) Un chef de l'exécutif élu au suffrage universel direct	92
b) Une stricte limitation du cumul des fonctions à « temps plein »	94
c) Une interdiction du cumul des fonctions exécutives locales et des fonctions de membre du gouvernement.....	95
d) Une obligation d'exercer son mandat à « temps plein »	96
2. <i>D'autres expériences apparaissent encore éloignées de nos usages locaux</i>	99
a) Une limitation du nombre des mandats successifs.....	99
b) Des adjoints choisis en dehors du conseil élu	100
c) Un conseil élu qui n'est pas présidé par le chef de l'exécutif.....	101
d) Une procédure de destitution du chef de l'exécutif	101
V – UN ÉTAT QUI CHERCHE À SE RÉFORMER	103
A. QUELQUES REGARDS CROISÉS ENTRE COLLECTIVITÉS ET ADMINISTRATIONS DÉCONCENTRÉES.....	104
1. <i>La fonction publique</i>	105
2. <i>Les administrations déconcentrées</i>	107
3. <i>Information et communication de l'Etat en département et en région</i>	108
4. <i>Le contexte national de la modernisation des politiques publiques : la révision générale et la modernisation des politiques publiques (RGMPP)</i>	110

B. LE REGARD DES REPRÉSENTANTS D'EXÉCUTIFS	112
1. <i>Les administrations sous tutelle de l'Etat</i>	112
2. <i>L'Etat assure jouer un rôle de médiateur et de régulateur</i>	114
3. <i>Le décalage entre les deux fonctions publiques</i>	115
4. <i>L'expertise reste-t-elle encore aujourd'hui du côté de l'Etat ?</i>	116
5. <i>Une grande instabilité du cadre réglementaire</i>	118
6. <i>La lassitude des élus locaux est-elle fondée ?</i>	118
C. DES PISTES DE PROPOSITIONS.....	120
<i>Six axes de propositions immédiates</i>	123
<i>Des réformes structurelles à moyen terme</i>	129

ANNEXES

ANNEXE I - COMPTE RENDU DES DÉPLACEMENTS D'UNE DÉLÉGATION DE L'OBSERVATOIRE DE LA DÉCENTRALISATION.....	135
--	------------

ANNEXE II - ORGANISATION TERRITORIALE EN ALLEMAGNE, EN ITALIE ET EN ESPAGNE	155
--	------------

ANNEXE III - QUESTIONNAIRE ADRESSÉ AUX SÉNATEURS SUR LA GOUVERNANCE LOCALE	189
---	------------

ANNEXE IV - COMPTE RENDU DE LA RENCONTRE-DÉBAT DU 7 NOVEMBRE 2007	241
--	------------

INTRODUCTION

Dans un premier rapport, rendu public au mois de février 2007, sur les nouvelles missions de l' élu local dans le contexte de la décentralisation, votre rapporteur avait mis l'accent sur les inquiétudes exprimées par de nombreux élus et sur la nécessité d'apporter des réponses concrètes à leurs attentes.

Les résultats de l'enquête réalisée par l'Institut TNS-SOFRES auprès d'un échantillon représentatif de 500 exécutifs locaux sur la mise en œuvre de la décentralisation étaient sans ambiguïté.

Tout d'abord, les élus locaux constituent bien « l'avant-garde de la décentralisation », pour reprendre l'expression du professeur Dominique Reynié.

Le principe était plébiscité (78 % des réponses), les mécanismes étaient approuvés, les lois de 2003-2004 étant perçues comme ayant profité aux grandes politiques locales (personnes âgées, aménagement du territoire, aide sociale, environnement ...).

En revanche, la « mise en œuvre » de la décentralisation était considérée comme « difficile ». Les élus ont « pointé » l'insuffisance des moyens financiers et les menaces sur l'autonomie budgétaire des collectivités. Ils ont jugé que les nouvelles lois de décentralisation n'avaient pas vraiment clarifié les rôles respectifs des différentes institutions locales et de l'Etat. Beaucoup estimaient d'ailleurs que la décentralisation méritait une pause.

Les intercommunalités étaient perçues à la fois comme une solution – elles permettent de mettre en œuvre des projets hors de portée des communes isolées- mais aussi comme un problème en constituant souvent un échelon administratif supplémentaire générateur de coûts et de complications.

Surtout, l'enquête avait fait apparaître l'existence d'un malaise profond chez les élus locaux, et plus particulièrement peut-être chez les exécutifs.

De nombreuses études ont été consacrées à ce que l'on appelle parfois le « statut » des élus locaux et qui ne concerne surtout que l'environnement matériel du mandat et de l'après-mandat. En réalité, même dans cet aspect matériel, il n'existe pas de véritable statut au sens propre du terme. Différents textes règlent certes des questions liées au barème des indemnités de fonction, aux autorisations d'absence, aux crédits d'heures, aux mesures favorisant la réinsertion des élus, au droit à la formation, etc...

Mais ces dispositions éparses ne constituent pas un statut en tant que tel. Elles apparaissent comme insatisfaisantes, d'ailleurs, à 58 % des élus. Un constat rarement formulé s'est rapidement imposé.

La décentralisation a **changé** la nature des collectivités territoriales de la République.

La donne a été bouleversée par les transferts massifs de compétences résultant des deux grands vagues de décentralisation (1982-1983 et 2003-2004), par la complexification des procédures de décision et de concertation, avec l'accumulation des normes nationales et des directives européennes, notamment en matière de sécurité et de protection de l'environnement, par le désengagement accéléré de l'Etat (surtout sur le plan financier) contraignant les collectivités à rechercher et à coordonner les financements publics et privés disponibles.

Combien de Français savent-ils qu'aujourd'hui, en France, plus de 80 % des investissements publics réalisés dans le pays sont assurés par les collectivités territoriales et que près de 90 % des dépenses d'aide sociale passent par les collectivités locales et notamment les départements ?

Votre rapporteur, élu lui-même en 1976 à la tête d'un département, exerçait au départ ses fonctions avec un seul collaborateur. Il doit aujourd'hui « gérer » une équipe de près de 1.800 collaborateurs et agents pour assumer toutes les missions et interventions dévolues à sa collectivité.

On est passé d'une période où l'Etat assumait l'essentiel de l'action collective, les collectivités assurant en appoint un certain nombre de services

de proximité, à une époque où la plupart des politiques publiques non régaliennes, qu'il s'agisse de la politique sociale, du développement économique, des infrastructures de transport ou de l'action culturelle, sont financées et gérées à l'échelon local ou régional, et mises en œuvre par les personnels de la fonction publique territoriale.

Ce bouleversement, à la fois quantitatif et qualitatif dans la nature et les missions des collectivités –c'est-à-dire en fait leur place dans le fonctionnement démocratique de la République– s'est effectué dans un cadre institutionnel de gouvernance **quasi inchangé**. Ce cadre, mis en place dans les dernières décennies du XIXe siècle, s'agissant en tout cas des communes et des départements, était sans doute adapté à la vie locale de son époque et sans doute jusqu'à une époque encore récente.

Mais, dès lors que les collectivités territoriales, jusque là entités locales d'appoint, devenaient des acteurs majeurs dans la mise en œuvre des politiques publiques, il convenait normalement d'y renforcer «à due concurrence» la démocratie, de conférer en tout cas à leurs exécutifs le **surcroît de légitimité** correspondant à l'élargissement considérable du champ de leurs compétences.

Il n'en a rien été. Au cours des vingt dernières années, on a certes assisté à la mise en place -en tant que collectivité territoriale de plein exercice- de la région et à la couverture de la quasi-totalité du territoire par les intercommunalités.

Le succès, en termes « fonctionnels », de ces innovations institutionnelles, a été au rendez-vous. Les régions et les intercommunalités sont désormais bien ancrées sur le territoire. Elles remplissent leurs missions spécifiques et leurs tâches de coordination au niveau interdépartemental et intercommunal. Des initiatives nouvelles sont prises à leur échelon.

Mais la démocratie locale y a-t-elle trouvé son compte ?

Le mode d'élection des conseillers régionaux a fait l'objet de plusieurs lois (1985, 1999, 2003) instaurant, en dernier lieu, un scrutin de liste mixte complexe combinant majorité et proportionnelle.

Le président de la région est élu de la même manière que le président du conseil général. Il est lui-même un conseiller régional élu par l'assemblée

délibérante : à la majorité absolue des membres du conseil au premier ou au deuxième tour ; à la majorité relative au troisième tour auquel peuvent participer des conseillers non candidats aux tours précédents. Le lien entre le chef de l'exécutif régional et le corps électoral reste ténu.

Quant aux intercommunalités (communautés de communes, communautés d'agglomération, syndicats intercommunaux...), elles sont des établissements publics chargés de mettre en œuvre la coopération intercommunale. Leur président est choisi par les délégués des communes. Les services rendus à leur échelon ne sont remis en cause par personne. Mais les intercommunalités ne doivent pas devenir un nouvel échelon de collectivité locale ayant vocation à s'ajouter au « mille-feuille » territorial.

Elles ont d'ailleurs eu tendance à trop s'« étoffer » au plan des moyens humains et matériels. Des « doublons » sont apparus avec les services rendus par les communes, voire par les départements (voir rapport de M. Philippe Dallier au nom de l'Observatoire).

Mais la démocratie territoriale telle qu'elle fonctionne aujourd'hui est-elle à la hauteur des nouveaux enjeux créés par la décentralisation, s'agissant en particulier de la nouvelle donne dans le partage des compétences et des responsabilités ?

Au malaise exprimé par les élus locaux répond le taux d'abstention préoccupant du corps électoral aux élections locales (32,6 % aux élections municipales de 2001, 36 % aux élections cantonales de 2004, 38 % aux élections régionales de 2004 contre 15 % à l'élection présidentielle de 2007 !). Nous sommes en présence de « tendances lourdes » qui ne devraient pas manquer d'inquiéter. Perte de l'« esprit civique » du côté des citoyens, crise de légitimité et besoin de reconnaissance chez les élus locaux.

Dégageons des solutions nouvelles pour que la démocratie locale ne se transforme pas en « théâtre d'ombres ».

Nos compatriotes restent attachés à la démocratie de proximité et à ses représentants. On l'a constaté, il y a peu, lors des émeutes urbaines de novembre 2005 : le maire -dont on ne parlait plus guère- s'est retrouvé au centre de tous les dispositifs, interlocuteur privilégié des uns et des autres, médiateur, coordinateur, pacificateur surtout.

Alors comment combler le déficit de démocratie territoriale ? Sans doute en relégitimant le politique dans les collectivités territoriales de la République. Et cette « réhabilitation » passe, on le sait, au plan local comme au plan national, par une certaine forme de personnalisation de l'autorité politique.

Depuis la décentralisation, dans les communes, les départements et les régions, le maire, le président du conseil général et le président du conseil régional représentent à l'extérieur leur collectivité et assurent des fonctions exécutives importantes soit du fait de la loi (les pouvoirs propres) soit sur délégation (de l'assemblée délibérante de la collectivité ou de l'Etat).

Ne conviendrait-il pas d'attribuer à ces exécutifs un statut à part entière qui les **rapprocherait de l'électeur** s'agissant de leur **mode de désignation** et donc de la mise en jeu de leur **responsabilité politique**, assurerait une forme d'**exclusivité** à l'exercice de leurs fonctions (principe de leur non-cumul avec un mandat national ou une fonction ministérielle) et leur apporterait, sur le plan **professionnel**, un certain nombre de **garanties** aujourd'hui largement inexistantes ?

La précarité du « statut » explique d'ailleurs, dans une large mesure, la pratique « bien française » du cumul des mandats et fonctions exécutives favorisant l'absentéisme et une dispersion des responsabilités très préjudiciable, en réalité, à la crédibilité et au fonctionnement même de notre démocratie.

Car la responsabilité d'une région, d'un département ou d'une ville d'une certaine importance n'est-elle pas, aujourd'hui, une **fonction à plein temps** ? De même d'ailleurs qu'un mandat de sénateur ou de député national ou européen, ou une fonction ministérielle ?

Pourquoi ne pas tirer objectivement les conséquences de ces constats élémentaires au seul risque de remettre en cause un certain nombre de faux-semblants et d'hypocrisies nés de pratiques anciennes ?

A l'issue de déplacements d'une délégation de ses membres, l'Observatoire a constaté que chez la plupart de nos voisins européens, le mode direct d'élection et la pratique du non-cumul des fonctions exécutives locales avec un mandat national ou une fonction ministérielle tendaient à devenir la règle.

Les pratiques, expériences et interrogations de nos voisins européens sont liées à leur histoire et à leur culture politique et administrative. Elles ne sont évidemment pas directement transposables. Mais en ratifiant la Charte européenne de l'autonomie locale sous l'égide du Conseil de l'Europe, 47 pays européens ont affirmé qu'ils se sentaient suffisamment proches pour adopter, au plan de leur organisation territoriale, un certain nombre de règles communes. La comparaison entre les modes de gouvernance locale apparaît, en conséquence, utile, voire incontournable.

La réforme de l'Etat apparaît, elle aussi, comme un autre chantier incontournable. Elle ne pourra être mise en œuvre efficacement qu'en s'accomplissant en étroite concertation entre l'Etat et les collectivités territoriales. Jusqu'à présent, hélas, cette coordination a plutôt fait défaut.

Il convient, dans un premier temps, de rendre lisible l'action publique, qu'elle émane de l'Etat ou des collectivités. Nous préconisons de supprimer les doublons inutiles sur le territoire.

S'il n'est évidemment pas question d'établir une parfaite fongibilité entre les fonctions publiques –fonction publique de l'Etat, fonction publique territoriale, fonction publique hospitalière– il n'est pas non plus interdit de revenir sur un système étanche qui empêche pratiquement toute mobilité entre elles. Il sera donc proposé de rendre progressivement obligatoire dans tous les statuts et pour toutes les catégories une période de mobilité en cours de carrière ainsi qu'un tronc commun dans les différentes formations.

LES PRINCIPALES PROPOSITIONS DU RAPPORT

1. Poursuivre la clarification des compétences entre les collectivités territoriales

Si la décentralisation a permis globalement de mieux identifier le rôle des collectivités territoriales, et notamment celui des conseils généraux et des conseils régionaux, il existe encore de fortes interrogations dans l'esprit des citoyens sur les compétences de chacun. C'est la question du « qui fait quoi ? ».

La poursuite de la **clarification des compétences de chaque niveau d'administration locale** apparaît donc comme une nécessité afin, notamment, que les citoyens puissent mieux identifier le rôle de chacun des chefs d'exécutifs (maire, président de conseil général, président de conseil régional).

Cet effort de simplification devrait, également, s'accompagner d'une **stricte limitation des financements croisés** qui entretiennent la confusion quant à l'identification des responsabilités.

Ces incertitudes sur le « qui fait quoi ? » brouillent l'image et affaiblissent la légitimité des élus.

2. Adapter l'organisation des collectivités à la diversité territoriale

La question du « qui fait quoi ? » entre les différents niveaux de collectivités territoriales concerne aussi l'adaptation de chaque catégorie de collectivités aux missions qui leur sont confiées du fait de la décentralisation.

L'organisation des collectivités territoriales de métropole reste, en effet, soumise au principe d'uniformité, le statut particulier restant l'exception en ce qui concerne, par exemple, la Corse ou la ville de Paris qui est aussi, rappelons-le, un département. Les élus doivent donc s'adapter aux structures existantes mais il existe un risque qu'ils soient contestés, non pas du fait de leur bilan, mais parce que l'échelon de leur collectivité ne correspond plus aux besoins du territoire. Ainsi, à cause du principe d'uniformité, le département, alors qu'il est incontournable en zone rurale, voit sa légitimité remise en cause du fait des interrogations sur son avenir en zone urbaine.

N'oublions pas que la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a rendu possible la création de collectivités à statut particulier « *le cas échéant en lieu et place d'une ou plusieurs collectivités* » déjà existantes. **Les élus locaux doivent donc utiliser les ressources constitutionnelles mises à leur disposition** afin, par exemple, de fusionner des régions de taille insuffisante ou de créer une collectivité à statut particulier lorsque les collectivités existantes n'ont plus la taille critique (1).

(1) Dans cette perspective, l'Observatoire de la décentralisation vient de confier au sénateur Philippe Dallier la réalisation d'un rapport d'information sur les perspectives d'évolution institutionnelles du « Grand Paris ».

3. Renforcer la légitimité des exécutifs locaux en recourant à un mode plus direct de désignation

Avec la décentralisation, les chefs d'exécutifs locaux exercent des responsabilités lourdes, sans pour autant être toujours bien identifiés par l'opinion publique et respectés par l'Etat. Un renforcement de leur légitimité apparaît donc souhaitable pour leur permettre d'exercer pleinement leur mission.

Cette évolution serait dans la logique de la V^e République qui repose, pour l'essentiel, sur l'élection du Président de la République au suffrage universel direct. A de nombreux égards, les exécutifs locaux, départementaux et régionaux, en France, sont actuellement désignés selon des modalités qui se rattachent plus aux usages et mœurs de la IV^e République.

Si une telle réforme était envisagée, deux voies alternatives pourraient être choisies :

- l'élection au suffrage universel direct

Il s'agirait, comme en Allemagne et en Italie, d'élire les exécutifs locaux au suffrage universel direct, comme le président de la République. Les électeurs seraient ainsi amenés à voter deux fois, une fois pour élire le chef de l'exécutif et une autre fois pour élire les conseillers de l'Assemblée délibérative. Une telle distinction entre les modalités d'élection de l'exécutif local et des membres du conseil élu pourrait constituer la première étape d'une séparation des fonctions exécutive et délibérative. En France, le président du Conseil général, élu au scrutin uninominal, pourrait être désigné selon ce mode direct.

- une désignation automatique dans le cadre du scrutin de liste

La seconde solution consisterait à préserver notre tradition de scrutin de liste aux élections municipales et régionales en prévoyant, comme au Portugal, que c'est la tête de liste gagnante qui devient automatiquement maire ou président du conseil régional. Par ailleurs, pour éviter de refaire une élection en cas de démission du chef de l'exécutif, il pourrait être utile, dans cette logique, de prévoir que l'exécutif local démissionnaire soit remplacé par le suivant de la liste.

4. Revenir sur le cumul d'une fonction exécutive locale avec une fonction ministérielle

Les Français sont de plus en plus conscients qu'il n'est pas possible pour une même personne d'assumer deux charges aussi importantes que celle de membre du gouvernement et celle d'une importante fonction exécutive locale. Voilà pourquoi l'interdiction du cumul pourrait être inscrite dans la Constitution.

5. Revenir sur la pratique du cumul entre des fonctions électives qui requièrent une mobilisation à temps plein

Les progrès de la décentralisation ont radicalement changé la nature même de la mission des exécutifs locaux. Dotés de nouvelles compétences et des moyens de les mettre en oeuvre, ils n'ont plus besoin d'aller « négocier » à Paris chacun de leurs projets. Dans ces conditions, si le cumul entre un mandat parlementaire et un mandat de simple élu local présente de nombreux avantages, notamment pour connaître les réalités locales, ce n'est plus le cas pour les fonctions exécutives locales (maire des grandes villes, président de conseil général ou président de région) qui doivent être exercées maintenant à temps plein.

Il convient, dans ces conditions, d'éviter tout cumul entre une fonction exécutive locale et un mandat parlementaire. Ce nouveau régime pourrait s'appliquer dès les élections régionales de 2010 afin que les nouveaux présidents de région puissent exercer leur fonction à temps plein. Il apparaît essentiel que le même régime s'applique à l'ensemble des parlementaires (sénateurs, députés et députés européens) s'agissant de l'interdiction du cumul.

6. Assurer aux exécutifs locaux un véritable régime statutaire adapté à leurs nouvelles responsabilités

Trop souvent, la pratique du cumul des mandats apparaît comme une réponse à la précarité du « statut » des titulaires de mandats électifs, notamment sur le plan du régime de la rémunération. Afin de mettre un terme à cette situation qui n'est plus adaptée à une démocratie moderne, il pourrait être **créé un régime statutaire (couverture sociale, formation, reconversion, rémunération ...) plus adapté pour les maires des grandes villes, les présidents de conseil général et les présidents de conseil régional qui exerceraient leurs fonctions à temps plein pour aller vers une véritable professionnalisation de la fonction de l'élu.** Comme c'est le cas en Italie, on pourrait envisager une rémunération « suffisante » calculée en fonction d'une même indemnité nationale de référence.

Dans cette perspective, l'article L. 2123-17 du code général des collectivités territoriales qui prévoit que « *les fonctions de maire, d'adjoint et de conseiller municipal sont gratuites* » pourrait être modifié, s'agissant du maire, pour prévoir que lorsqu'elles sont exercées à temps plein, les fonctions de ce dernier donnent lieu à une rémunération calculée sur la base d'une indemnité de référence compte tenu de la taille de la commune.

Par ailleurs, les dispositions de l'article L. 3123-17 concernant l'indemnité du président du conseil général et celles de l'article L. 4135-17 concernant celle du président du conseil régional pourraient être harmonisées avec les dispositions concernant les maires exerçant à temps plein afin que ces exécutifs puissent également bénéficier d'une rémunération suffisante pour exercer leurs fonctions.

Il apparaît essentiel de mettre l'ensemble des chefs d'exécutifs locaux sur un même plan en matière de rémunération afin de bien montrer l'unité de la démocratie locale.

7. Promouvoir la démocratie territoriale en renforçant le rôle des associations d'élus, notamment en direction des jeunes

Conforter la démocratie territoriale, c'est assurer aux élus des conditions satisfaisantes d'exercice de leur mandat et se préoccuper de l'après-mandat. Mais c'est aussi garantir l'avenir de notre démocratie territoriale et, donc, susciter des vocations, en particulier dans la jeunesse, dans les divers milieux professionnels et chez tous les talents que l'on trouve dans la société.

Et là, le rôle des associations d'élus apparaît incontournable. On estime qu'entre un tiers et 40 % des élus municipaux seront renouvelés lors des prochaines élections municipales de 2008. L'Etat et les collectivités locales doivent accompagner les actions de communication mettant en valeur la place des élus locaux dans la vie de la cité.

8. Encourager l'Etat à se réformer en concertation avec les collectivités territoriales et renforcer les passerelles entre les fonctions publiques

Il importe que l'Etat poursuive ses tentatives de réforme et de modernisation mais désormais, en étroite concertation avec les collectivités territoriales. Lorsque l'Etat tente de se réformer tout seul, l'expérience montre qu'il court la plupart du temps à l'échec.

Par ailleurs, il convient de renforcer les passerelles entre les fonctions publiques -fonction publique de l'Etat, fonction publique territoriale, fonction publique hospitalière- pour permettre la valorisation des métiers, la mobilité et la promotion des agents tout au long de leur carrière. Une période de mobilité, en cours de carrière, entre les trois fonctions publiques pourrait être rendue obligatoire dans tous les statuts et pour toutes les catégories. Cette mesure pourrait être expérimentée dans un certain nombre de départements, de régions et de communes, et ce par convention entre l'Etat et les collectivités territoriales. De même, les corps d'inspection générale pourraient, également, comporter un quota de recrutement de hauts fonctionnaires territoriaux.

Enfin, l'Ecole nationale d'administration (ENA) et l'Institut national des études territoriales (INET) pourraient, par exemple, avoir un « tronc commun » avec des spécialisations distinctes.

En fait, le rapprochement des fonctions publiques conditionne sans doute le succès de la réforme de l'Etat et de la décentralisation.

9. Exiger de l'Etat qu'il respecte les nouveaux domaines d'attribution des collectivités territoriales

Alors que les réformes engagées dans de nombreux pays européens ont eu pour effet de limiter drastiquement ses compétences au plan local, de réduire ses moyens d'action et, souvent, de supprimer son pouvoir de tutelle, il apparaît nécessaire, en France, que l'action déconcentrée de l'Etat tire toutes les conséquences des lois de décentralisation.

L'Etat conserve des compétences importantes sur le plan local ainsi que des attributions essentielles en termes de contrôle administratif et financier. Il reste le garant d'une certaine péréquation des moyens entre les territoires. Le présent rapport ne propose pas de revenir sur cette spécificité française qui est conforme à nos pratiques en matière d'organisation institutionnelle. Cependant, **il apparaît essentiel que l'Etat s'emploie maintenant à exercer au mieux les missions importantes qu'il a conservées et qu'il veille à ne plus intervenir dans le champ des compétences transférées afin de respecter pleinement les attributions nouvelles des collectivités territoriales.**

Trop souvent, les représentants de l'Etat sur le terrain ou les directions des ministères ont tendance à freiner le transfert des personnels ou à conserver des services qui n'ont plus lieu d'être. Ces pratiques, qui ne sont toutefois pas générales, sont de nature à dégrader la qualité des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales et à porter atteinte à la capacité des élus à exercer pleinement les pouvoirs qui sont désormais les leurs.

10. Encourager l'Etat à jouer le rôle de partenaire des collectivités territoriales

La décentralisation « à la française » se distingue des modèles fédéraux qui existent dans certains pays européens notamment quant au rôle reconnu à l'Etat « national ». En France, celui-ci conserve sa légitimité pour impulser une politique ambitieuse d'aménagement du territoire et de développement économique par exemple. Mais son action doit maintenant s'articuler avec celle des collectivités territoriales.

Dans cette perspective, il apparaît important de préserver les acquis de la démarche contractuelle engagée au niveau des régions avec les « contrats de projet » et d'examiner l'utilité de développer cette approche avec les autres niveaux de collectivité. Dans le monde rural, il convient par ailleurs de conforter la mission de conseil et d'accompagnement que peuvent exercer les agents de l'Etat à l'égard des petites communes.

I - L'AUTONOMIE LOCALE EN FRANCE : UN PARCOURS DIFFICILE

Depuis la Révolution française, l'histoire de l'autonomie locale, en France, est indissociable de celle des libertés publiques.

Tout au long du XIXe siècle et jusqu'à la mise en place des institutions républicaines dans les années 1870-1880, des régimes politiques différents se sont succédé avec des « phases » plus ou moins « restrictives » en matière de libertés publiques et de libertés locales. L'exemple souvent cité est celui du Second Empire (1852-1870) avec sa période « autoritaire » et sa période « libérale ». Il est caractéristique que les « phases libérales » ont toujours été accompagnées d'un allègement du contrôle de l'Etat sur la vie publique locale.

Comme si c'était surtout à l'échelon local qu'il convenait, pour les régimes autoritaires, d'entraver le développement d'une vie démocratique.

A. LES COMMUNES

La **loi du 14 décembre 1789** a créé 44.000 « **municipalités** » (sur le territoire des anciennes « paroisses ») baptisées par la suite « **communes** » en « chaque ville, bourg, paroisse ou communauté de campagne ». Cette loi véritablement « révolutionnaire » et très en avance sur son temps instituait un maire élu par les citoyens en tant qu'organe exécutif de la commune.

Sous le Consulat, la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800) prévoyait que les maires et ses adjoints étaient nommés (et, le cas échéant, suspendus) par le Premier consul dans les communes de plus de 5.000 habitants, par le préfet du département dans les communes de moins de 5.000 habitants.

Ils n'avaient rien à voir avec le conseil municipal mais étaient des agents de l'Etat chargés de fonctions administratives en particulier en matière d'état civil et de police.

Les membres (au nombre de 10, 20 ou 30 selon la taille de la collectivité) du conseil municipal, mis en place dans chaque commune, étaient nommés par les préfets pour une durée de trois ans.

Cette organisation communale napoléonienne prévaudra pendant une trentaine d'années.

L'effectif des communes est resté remarquablement stable depuis puisque –malgré les efforts récents de l'Etat en faveur du regroupement des communes– on dénombrait encore, en 2006, 36.568 communes en métropole.

La Monarchie de Juillet a infléchi sensiblement ce système.

Selon la **loi du 21 mars 1831**, le maire et ses adjoints font désormais partie intégrante, avec les conseillers municipaux, du « **corps municipal** ». S'ils sont toujours nommés par le chef de l'exécutif (le roi) ou par les préfets, ces derniers doivent les choisir **parmi les membres du conseil municipal**.

Mais le maire, membre du « corps municipal », même s'il préside les réunions du conseil municipal, reste l'agent de l'Etat dans la commune sous la surveillance étroite de l'administration supérieure (notamment le sous-préfet !).

Autre progrès : les conseils municipaux sont désormais composés de conseillers élus –par moitié tous les trois ans– par une assemblée d'électeurs communaux dans le cadre d'un suffrage censitaire.

Les conseils municipaux ne disposent pas d'une « compétence générale ». Les délibérations étrangères à leurs attributions légales sont déclarées nulles par les préfets.

La **loi du 18 juillet 1837** a « préfiguré », quant à elle, la grande loi « républicaine » du 5 avril 1884.

Les communes se sont vu reconnaître la **personnalité juridique**.

Les maires exercent désormais des fonctions « communales », certes sous l'autorité de l'administration supérieure, outre leurs attributions d'agents

de l'Etat. Ils nomment aux emplois communaux. Leurs arrêtés à caractère réglementaire sont exécutoires un mois après leur transmission au sous-préfet.

La loi de 1837 a multiplié, par ailleurs, les matières sur lesquelles peuvent porter les délibérations des conseils municipaux. L'idée d'une « compétence générale » sur les sujets « d'intérêt communal » est esquissée.

Mais c'est la loi du 5 avril 1884 qui consacrera la fameuse « clause de compétence générale » du conseil municipal : « **le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune** ».

Cette loi –qui fut précédée par la **loi du 28 mars 1882** instituant **l'élection de tous les maires par les conseils municipaux**- constituera longtemps la charte républicaine des « libertés communales », c'est-à-dire de l'organisation territoriale et de la démocratie locale à l'échelon de la commune jusqu'aux lois de décentralisation.

Tout au long de son quasi-siècle de vie, la loi de 1884 a été souvent « retouchée » mais toujours, si l'on fait exception de la parenthèse de la période de Vichy, dans le sens d'un allègement des contrôles et de la tutelle sur les actes des maires et sur les délibérations des conseils municipaux.

Cette évolution a été particulièrement caractéristique sous **la Vème République** avec, en particulier, l'ordonnance n° 59-33 du 5 janvier 1959 portant mesures de décentralisation et de simplification concernant l'administration communale et surtout la loi n° 70-1297 du 31 décembre 1970 sur la gestion municipale et les libertés communales : la tutelle budgétaire est en principe supprimée, le nombre d'actes soumis à approbation préalable du préfet (tutelle administrative) diminue considérablement, le délai d'approbation tacite est réduit.

B. LES DÉPARTEMENTS

Les **départements** modernes sont véritablement nés avec les institutions de la IIIe République.

Mais comme pour les « municipalités », l'acte de naissance des départements date de 1789.

La **loi du 22 décembre 1789**, votée par la Constituante, a créé 83 départements dont l'implantation et les contours sont restés remarquablement stables jusqu'à aujourd'hui (en 2007, on dénombre 100 départements dont 4 outre mer).

La Révolution française a créé les « départements » (sous l'ancien Régime, le terme « département » correspondait à une circonscription de répartition de la taille) pour lutter contre les inégalités territoriales en instituant un nouvel échelon territorial dont la vocation, au départ, avait peu à voir, il est vrai, avec l'autonomie locale.

Le département « révolutionnaire », divisé en districts (eux-mêmes divisés en cantons), était avant tout :

- un échelon déconcentré privilégié pour les services de l'Etat ;
- une circonscription électorale pour l'élection des représentants à l'Assemblée nationale.

Une assemblée (nommée par le pouvoir exécutif) portant le titre d'« administration du département » était composée d'un « Conseil de département » (lointain ancêtre du conseil général) et d'un « Directoire ».

Il était spécialement interdit aux départements de participer à l'« administration générale du Royaume » ou à « l'exercice de la souveraineté nationale ».

C'est la **loi consulaire du 27 pluviôse an VIII** (17 février 1800) qui a mis en place le système qui, dans ses caractéristiques fondamentales, s'est appliqué jusqu'aux lois de décentralisation.

Il fut créé dans chaque département un préfet **seul chargé de l'administration**.

Fut aussi institué un Conseil de préfecture chargé de statuer sur certaines demandes des particuliers.

Les Conseils de préfecture de 1800 deviendront, on le sait, en 1953, les « **tribunaux administratifs** ».

Le Conseil général votait les centimes additionnels permettant de couvrir les dépenses du département. Il désignait, parmi ses membres, un président pour diriger les débats.

Sous la Monarchie de juillet (**loi du 29 janvier 1833**), il fut décidé que les membres des conseils généraux seraient désormais **élus** (au suffrage censitaire certes !)

Le Conseil général était composé d'autant de membres qu'il existait de cantons dans le département. Cette disposition, notons-le, est toujours en vigueur.

Le préfet du département restait l'exécutif du département. Il préparait et exécutait les délibérations -portant sur les matières énumérées par la loi- du conseil général.

La **loi du 10 mai 1838** faisait un pas de plus en permettant au président du conseil général de transmettre directement au ministre chargé des collectivités locales « les réclamations » du conseil général « dans l'intérêt du département ».

Le Second Empire s'est surtout préoccupé de **déconcentration**. Les décrets du 25 mars 1852 et du 13 août 1861 ont **transféré au préfet** 113 attributions exercées jusqu'alors par les ministres.

Mais sous « l'Empire libéral », néanmoins, la **loi du 18 juillet 1866** étendait le champ des compétences des conseils généraux et disposait que leurs délibérations définitives seraient désormais exécutoires dans les deux mois de la clôture de leur session sauf annulation préfectorale pour excès de pouvoir ou violation de la loi.

Enfin, **la loi du 10 août 1871 sur les conseils généraux** a modernisé l'institution départementale en lui donnant le cadre institutionnel et les prérogatives qui prévaudront, en définitive, pendant plus d'un siècle jusqu'aux lois de décentralisation. Même si la III^e République naissante fut, en réalité, aussi soucieuse de renforcer la liberté d'organisation des départements que **d'assurer l'efficacité du contrôle du préfet**.

Si les conseils généraux gardaient, pour l'essentiel, les attributions nombreuses prévues par les lois de 1838 et 1866, ils se voyaient reconnaître la possibilité **d'émettre des vœux** sur les questions économiques et d'administration générale.

Il est à noter que la « clause de compétence générale » du Conseil général pour les affaires d'intérêt départemental ne sera enfin consacré sur le plan législatif qu'avec la loi de décentralisation 82-213 du 2 mars 1982 qui a ainsi libellé le premier alinéa de l'article L. 3211-1 du Code général des collectivités territoriales : « Le Conseil général règle par ses délibérations les affaires du département ».

La loi de 1871 distinguait, pour sa part, les affaires sur lesquelles l'assemblée départementale « statuait » et celles sur lesquelles elle rendait un « avis ».

Elle créait aussi la « **commission départementale** », composée de 4 à 7 membres, chargée de régler les affaires que lui déluguait le conseil général mais aussi d'exercer un certain nombre de prérogatives propres reconnues par la loi.

Mais le préfet restait celui qui prépare et exécute les décisions du conseil général.

Le président du conseil général exerçait des fonctions largement honorifiques.

Par ailleurs, le département restait soumis à la tutelle financière, administrative et technique de l'Etat.

Avant la Décentralisation, une date est encore à retenir dans l'histoire des départements : c'est tout simplement le 4 octobre 1958, date de la

Constitution de la Ve République qui a conféré sur le plan constitutionnel au département le statut de collectivité territoriale de la République.

C. LES REGIONS

La **région** est, on le sait, une collectivité beaucoup plus récente.

A la fin de la Première Guerre Mondiale, le Gouvernement a encouragé les chambres de commerce et d'industrie à se regrouper au sein de **groupements économiques régionaux**.

Sous le régime de Vichy, les questions de maintien de l'ordre et de ravitaillement sont traitées au niveau de **préfets régionaux**.

Dès avant la Libération, une ordonnance du Comité français de libération nationale du 10 juillet 1944 créait **les commissariats régionaux de la République** administrés par un commissaire régional de la République (préfet régional) afin de gérer les questions vitales de l'heure : besoin des populations, rétablissement de la légalité républicaine, sécurité des armées, etc ...

Une **ordonnance du 24 octobre 1945** a maintenu, en droit, ce dispositif.

Les contraintes liées à la planification et à l'intervention économique de l'Etat déboucheront sur la mise en place en 1955-1956 des **programmes d'action régionale** et des **régions de programme**, en 1959-1960 des circonscriptions d'action régionale (CAR).

L'important **décret n° 64-250 du 14 mars 1964** a mis en place le **préfet de région** mais dans le cadre d'un texte relatif à la **déconcentration de services de l'Etat au niveau départemental** (avec un renforcement considérable des attributions du préfet). Ledit décret considérait d'ailleurs la région comme « une circonscription-relais entre le pouvoir central et le département » pour donner un cadre plus large aux actions régionales de l'Etat.

Il fut décidé que ce nouveau préfet « coordinateur » serait assisté par une **conférence administrative régionale** dotée d'attributions consultatives et composée des préfets des départements de la région et de quelques hauts fonctionnaires de la circonscription. Il était à la tête d'une véritable **administration de mission** chargée plus spécialement du **développement économique** et de **l'aménagement du territoire** de la région.

D'autre part, le décret de 1964 installait dans chaque région des « commissions de développement économique régional » (les CODER) composées pour moitié par des responsables des chambres consulaires et des socio-professionnels, pour un quart d'élus locaux, pour le dernier quart de personnalités qualifiées désignées par le Premier ministre.

Les CODER, précurseurs des comités économiques et sociaux régionaux (CESR), émettaient des avis dans le domaine de l'aménagement du territoire et du développement économique et social.

Sur le plan institutionnel, les régions du décret de 1964 n'étaient donc que des circonscriptions de l'Etat pour son action régionale, gérées par des super-préfets coordinateurs.

Les élus du suffrage universel étaient absents sauf, très marginalement, dans le cadre des CODER consultatives composées, à hauteur d'un quart de ses membres, d'élus.

Le projet de loi de 1969, relatif à la création des régions et à la rénovation du Sénat, transformait les régions en collectivités territoriales de plein exercice, reconnues par la Constitution et disposant de larges pouvoirs.

Il proposait de créer, dans chaque région, un conseil régional « chargé de régler par ses délibérations les affaires de la compétence de la région ».

La **loi n° 72-619 du 5 juillet 1972** a institué, quant à elle, dans chaque « *circonscription régionale* », 22 « *établissements publics* » qui se voyaient reconnaître pour mission spéciale « dans le respect des attributions des départements et des communes, de contribuer au développement économique et social de la région par :

- 1°- toutes études intéressant le développement régional ;
- 2°- toute proposition tendant à coordonner et à rationaliser les choix des investissements à réaliser par les collectivités publiques ;

3°- la participation volontaire au financement d'équipements collectifs présentant un intérêt régional direct... ».

Un **conseil régional** composé des parlementaires élus dans la région et d'élus locaux « réglait par ses délibérations les affaires de la compétence de l'établissement public ».

Il fut créé un comité économique et social consultatif composé de socio-professionnels et d'associatifs.

Le préfet instruisait les affaires soumises au conseil régional et exécutait ses délibérations.

La région devient une collectivité territoriale avec la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 qui instaure le suffrage universel direct pour l'élection des membres du conseil régional, mais aussi prévoit, au profit de cette assemblée délibérante, une « **clause de compétence générale** ». Selon l'art. L. 4221-1 du Code général des collectivités territoriales, tel que résultant de la loi de 1982 : « **Le Conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la région** ».

L'onction du suffrage universel direct auquel il convient d'ajouter le principe de compétence générale pour les affaires relevant de l'intérêt de la collectivité territoriale apparaît bien comme les facteurs de consécration d'une véritable autonomie locale, conformément au principe de libre administration reconnu en 1946 et réaffirmé en 1958.

En conclusion de ce bref historique retraçant les grandes étapes d'une évolution qui, depuis la Révolution française nous a conduit aux premières lois de décentralisation en 1982-1983, on soulignera toute l'importance du rapport **intitulé « Vivre ensemble »** élaboré par une commission chargée d'une mission de réflexion sur les collectivités locales, présidée par Olivier Guichard, et remis au Président de la République le 22 octobre 1976.

Ce document de 500 pages environ ayant nécessité neuf mois de travaux contenait un nombre considérable de propositions novatrices dont beaucoup ont inspiré la première vague de décentralisation. Pour ses auteurs, ce rapport ne contenait pas d'ailleurs un projet de réforme mais « un modèle de développement, un axe de marche et une première étape... ».

II - LA MONTÉE EN PUISSANCE DES EXÉCUTIFS LOCAUX

A. LE MAIRE : RESPONSABLE DES SERVICES PUBLICS DE PROXIMITÉ

Depuis les origines, c'est-à-dire en fait depuis la loi du 28 pluviôse an VIII (1800), le maire représente, on le sait, l'Etat dans sa commune. Il exerce donc des **fonctions étatiques** qui se répartissent entre :

- celles qui sont soumises au **contrôle hiérarchique du préfet**, autorité déconcentrée supérieure ;
- celles qui s'exercent sous **l'autorité du procureur de la République**.

Les premières relèvent notamment de « l'administration de proximité ». A côté de la **publication et de l'exécution des lois et règlements** et de **l'exécution des mesures de sûreté générale**, le maire se voit confier, sous l'autorité du préfet, par l'article L. 2122-27 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT), un certain nombre de fonctions spéciales :

- la tenue des listes et l'organisation des élections politiques ou socioprofessionnelles ;
- l'authentification de la signature apposée à un acte par un administré ;
- la délivrance d'attestations et de certificats relatifs à la situation des administrés (attestations d'accueil pour les étrangers réclamant un visa de séjour) ;
- la certification des copies.

Il convient d'ajouter certains pouvoirs de **police spéciale** que le maire exerce au nom de l'Etat sur la base de certaines lois spécifiques (loi du 29 décembre 1979 sur la publicité et les enseignes).

Sur toutes ces attributions, le maire obéit au principe hiérarchique. Le préfet du département peut lui adresser des instructions, voire des injonctions et même, en cas de carence, user de son pouvoir dit de **substitution**.

Les fonctions étatiques qui s'exercent sous l'autorité du représentant du Parquet sont celles **d'officier de police judiciaire (OPJ)** et **d'officier d'état civil**.

Ces fonctions, notons-le, le maire les partage avec son ou ses adjoints **qui n'ont donc pas besoin de délégation pour les exercer** (article L. 2122-31 et L. 2122-32 du CGCT).

Longtemps tombée en quasi désuétude, la qualité d'OPJ du maire et de ses adjoints pourrait être réactualisée dans le contexte contemporain.

Le service public de l'état civil qui a pour vocation d'enregistrer tous les faits ou actes qui modifient l'état ou la capacité des personnes est, depuis 1800, un service essentiel de la Mairie.

Les citoyens identifient fortement leur maire comme le responsable de l'état civil dans leur commune. En tant qu'officier d'état civil, le maire et ses adjoints sont en charge des déclarations de naissance, des célébrations des mariages, des actes de décès et délivrent les actes d'état civil relatifs à ces événements.

Outre ses fonctions étatiques, le maire exerce, bien sûr, des **attributions communales**. Elles sont considérables et ne font que se renforcer, notamment depuis la Décentralisation.

Elles se divisent en deux grandes catégories :

- les attributions que le maire exerce en tant qu'**organe exécutif de la commune** sous le contrôle du conseil municipal ;

- **les compétences propres** qui s'exercent hors du contrôle de l'assemblée délibérante qui conserve néanmoins, dans les domaines concernés, la possibilité d'émettre des vœux.

Les attributions « exclusives » du maire en tant **qu'organe exécutif de la commune** se subdivisent elles-mêmes en trois catégories :

- Les attributions exercées en qualité de « président » de l'assemblée délibérante.

A ce titre, le maire adresse les convocations aux membres du conseil municipal ; il fixe l'ordre du jour ; il ouvre et clôt les séances ; il dirige les débats.

- Les attributions qui constituent « **l'exécution des décisions du conseil municipal** » sous le contrôle de l'assemblée délibérante mais aussi sous le contrôle « administratif » du préfet.

La liste des mesures que peut prendre un maire à cet égard n'est pas limitée par la loi.

L'article L. 2122-21 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) évoque notamment :

- la préparation, la présentation et l'exécution du budget communal,
 - la gestion des biens et les revenus de la commune,
 - la direction des travaux communaux,
 - la préparation, la négociation et, après « autorisation » du conseil, la signature des contrats,
 - la souscription des marchés,
 - la représentation de la commune en justice...
- C'est en tant qu'organe exécutif de la commune, en charge de l'exécution des décisions municipales, que le maire est aussi chargé d'assurer l'entrée en vigueur des délibérations en les transmettant au contrôle de légalité et en prenant des mesures légales de publicité.

Sur toutes les décisions liées à ces attributions, l'assemblée délibérante peut adresser au maire injonctions, jugements et blâmes. Elle conserve, en droit, toute la maîtrise de la situation.

S'agissant par exemple de la souscription des marchés, un article spécifique, l'article L. 2122-21-1 du CGCT (ordonnance n° 2005-645 du 6 juin 2005) prévoit, par exemple, que :

« La délibération du conseil municipal chargeant le maire de souscrire un marché déterminé peut être prise avant l'engagement de la procédure de passation de ce marché. Elle comporte alors obligatoirement une définition de l'étendue du besoin à satisfaire et le montant prévisionnel du marché.

Le conseil municipal peut, à tout moment, décider que la signature du marché ne pourra intervenir qu'après une nouvelle délibération, une fois connus l'identité de l'attributaire et le montant du marché. »

En tant qu'organe exécutif de la commune, le maire peut aussi bénéficier d'une **délégation exclusive de la part du conseil municipal** sur tout ou partie d'une liste de vingt et une attributions précisées par la loi (article L. 2122-22 du CGCT).

Parmi ces attributions, on relèvera :

- l'affectation des propriétés communales utilisées par les services publics municipaux,
- la fixation, dans les limites fixées par le conseil municipal, des tarifs des services publics municipaux,
- la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés publics d'un faible montant,
- l'aliénation de gré à gré de biens mobiliers jusqu'à 4.600 euros,
- la passation des contrats d'assurance,
- l'exercice des droits de préemption définis par le code de l'urbanisme,
- les actions ou les défenses en justice au nom de la commune, etc...

Le conseil municipal peut toujours mettre fin à la délégation. En cas d'empêchement du maire, les décisions ayant fait l'objet de la délégation ne peuvent être prises, en principe, que par le conseil municipal lui-même.

Sauf disposition contraire de la délibération relative à la délégation, le maire peut néanmoins, depuis la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, donner lui-même à un adjoint ou un conseiller municipal une **délégation de signature** (à l'exclusion de toute « délégation de pouvoirs ») sur les décisions ayant fait l'objet de la délégation.

Les mesures prises par le maire dans le cadre de cette délégation exclusive –dites « décisions municipales »– ont le statut des délibérations proprement dites.

Le maire de la commune bénéficie enfin de **compétences propres**, « exclusives » de toute intervention (autre que des vœux éventuels) de la part du conseil municipal.

Selon l'article L. 2122-18 du CGCT, nous avons vu que le maire était « **seul chargé de l'administration** » de la commune, sous le contrôle de l'assemblée délibérante, en tant qu'organe exécutif de la commune.

Dans le cadre de ses compétences propres, le maire est « seul chargé de l'organisation interne des services municipaux et de la gestion des agents communaux ».

Toutes les décisions individuelles (nomination, notation, promotion, sanctions...) relatives au personnel communal sont donc de son ressort exclusif.

Dans son pouvoir d'organiser les services municipaux, il doit néanmoins respecter les règles générales d'organisation et le cadre juridique et budgétaire fixé par le conseil municipal.

En gros, le pouvoir de créer ou de supprimer un service municipal, le pouvoir de créer ou de supprimer un emploi communal relèvent du conseil municipal. Tout le reste est du ressort du maire.

En second lieu, le maire est seul chargé de la **police municipale et rurale** (police administrative générale) ainsi que de **l'exécution des actes de l'Etat** qui y sont relatifs (article L. 2212-1 du CGCT) en sus de ses pouvoirs de **police spéciale** exercés au nom de l'Etat (publicité, enseignes) ou au nom de la commune (circulation et stationnement ; baignades et activités nautiques ; immeubles menaçant ruine ...) en vertu de lois spécifiques.

La définition de la « police municipale » est bien connue : « elle a pour objet le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques ». Le

maire peut prendre des actes juridiques (arrêtés réglementaires, décisions individuelles) et décider de mesures matérielles.

L'article L. 2212-2 du CGCT énumère de façon non limitative un certain nombre de missions de police municipale :

- la **sûreté** et la commodité du passage dans les lieux publics,
- la répression des atteintes à la **tranquillité publique**,
- le maintien du « **bon ordre** » en cas de grands rassemblements,
- la prévention des accidents, des incendies, des inondations ...

Le pouvoir de police municipale est soumis au « contrôle de légalité » du préfet qui peut déboucher sur la saisine du juge administratif.

En cas de carence (dans le domaine du maintien de l'ordre notamment), le représentant de l'Etat peut, en observant certaines procédures, user de son **droit de substitution**.

Le juge administratif peut être aussi saisi par tout citoyen ayant un intérêt à agir et considérant qu'une mesure de police municipale ne s'inscrit pas dans les objectifs définis par la loi (protection de l'ordre public, principe de stricte proportionnalité entre l'atteinte portée par la mesure aux libertés individuelles et la menace pesant sur l'ordre public...)

On sait par ailleurs que dans la commune où la police est « étatisée » (les plus importantes), les atteintes majeures à la tranquillité publique (hors bruits de voisinage) sont prises en charge par l'Etat et qu'il en est de même, en matière de police de l'ordre public, en cas de grands rassemblements.

Dans le cas de la **Ville de Paris**, si la loi du 27 février 2002 a renforcé les pouvoirs du maire en matière de salubrité sur la voie publique, de bruits de voisinage, de police de la circulation et du stationnement (art. L 2512-14 du CGCT), l'essentiel des pouvoirs de police reste détenu, depuis 1800, par le préfet de police qui les exerce tantôt au nom de l'Etat, tantôt au nom de la commune.

Une autre compétence propre et exclusive du maire s'inscrit dans le **domaine de l'urbanisme**. Dans les communes qui ont approuvé un **plan local d'urbanisme** (PLU), c'est lui qui délivre désormais, au **nom de la commune**, le **permis de construire**.

On relèvera enfin que depuis la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, des arrêtés de police conjoints du maire et du président de l'EPCI peuvent désormais être pris en matière notamment de circulation et de stationnement sur la voirie « communautaire ».

Depuis 1982, les lois qui ont suivi la Décentralisation n'ont fait qu'élargir les compétences et accroître les responsabilités du maire. Dans le domaine de la sécurité et de la prévention de la délinquance, on peut, sans grands risques, pronostiquer que son rôle va s'amplifier encore jusqu'à faire de lui l'interlocuteur central autour duquel les différentes logiques administratives vont tenter de s'articuler.

Depuis un décret du 17 juillet 2002, d'ailleurs, les maires se sont vu confier la présidence des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance.

B. LE PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL : GARANT DE L'ÉQUILIBRE TERRITORIAL ET DE LA COHÉSION SOCIALE, PRINCIPAL INTERLOCUTEUR DES COMMUNES ET DES SERVICES DE L'ÉTAT

Le président du Conseil général, comme son nom l'indique, est d'abord celui qui établit l'ordre du jour, convoque, ouvre et clôt les séances et dirige les débats de l'assemblée délibérante du département.

Le président du Conseil général est ensuite l'organe d'exécution des décisions du Conseil général.

A ce titre et sous le contrôle de l'assemblée :

- il prépare, propose et exécute le budget du département. Il ordonnance les dépenses et prescrit l'exécution des recettes (art. L 3221-2 du CGCT) ;

- il veille à l'entrée en vigueur des délibérations de l'assemblée départementale en assurant leur publicité ainsi que leur transmission au préfet de département ;

- il gère le domaine du département (art. L. 3221-4 du CGCT) ;

- il prépare, négocie et, après « autorisation » du conseil, signe les contrats ;

- il représente le département en justice : avec l'autorisation du conseil général, il intente les actions au nom de la collectivité, et sur avis conforme de la commission permanente, il défend à toute action intentée contre la collectivité (CGCT, art. L. 3221-10 du CGCT).

Jusqu'en 2001, contrairement au maire, le président du Conseil général ne pouvait se voir déléguer des attributions de la part de l'assemblée délibérante.

Seule la commission permanente (instance composée du président, des vice-présidents et, éventuellement, d'un ou de plusieurs autres membres) pouvait bénéficier de délégations de pouvoirs.

Depuis 2001, des délégations de compétences sont possibles (et fréquentes) dans plusieurs domaines importants :

- les décisions relatives aux marchés publics d'un montant inférieur à un seuil fixé par la loi (loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier) ;

- les décisions relatives à la gestion des emprunts destinés au financement des investissements départementaux (loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité) ;

- les décisions portant dérogation à l'obligation de déposer les fonds du département auprès de l'Etat (loi de finances pour 2004 n° 2003-1311 du 30 décembre 2003) ;

- les décisions relatives à l'exercice du droit de préemption dans les espaces naturels sensibles (loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 dite « Urbanisme et Habitat »).

Ces attributions déléguées, soulignons que depuis la loi du 13 août 2004 (article L. 3221-13 du CGCT), **le président peut les subdéléguer** contrairement au maire par exemple.

Innovation majeure des premières lois de décentralisation : selon l'article L. 3141-1 du CGCT (loi n° 92-213 du 2 mars 1982), pour la préparation et l'exécution des délibérations du conseil, **le président du Conseil général peut disposer, en tant que de besoin, des services déconcentrés de l'Etat** (par exemple de la direction départementale de l'équipement). Ces mises à disposition et leurs modalités sont définies dans une convention annuelle signée avec le préfet du département.

Le président du Conseil général adresse alors directement au chef du service déconcentré, sans passer par le préfet, toutes les instructions nécessaires à l'exécution des tâches qu'il est également compétent pour contrôler.

Il peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, donner délégation de signature aux responsables des services de la collectivité ainsi qu'aux chefs de services déconcentrés de l'Etat pour l'exécution des missions qu'il leur confie.

En outre, le président du Conseil général et le préfet de département sont chargés conjointement d'assurer la coordination entre l'action des services de la collectivité et celle des services de l'Etat dans le département ou la région (art. L.3142-1 du CGCT).

Selon la loi n° 2004-809 du 13 août 2004, le président du Conseil général et le préfet de département ou de région doivent, sur leur demande, s'échanger les informations nécessaires à l'exercice de leurs attributions.

Le président du Conseil général adresse alors directement au chef du service déconcentré, sans passer par le préfet, toutes les instructions nécessaires à l'exécution des tâches qu'il est également compétent pour contrôler.

Il peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, donner délégation de signature aux responsables des services de la collectivité ainsi qu'aux chefs de services déconcentrés de l'Etat pour l'exécution des missions qu'il leur confie.

En outre, le président du Conseil général et le préfet de département sont chargés conjointement d'assurer la coordination entre l'action des services de la collectivité et celle des services de l'Etat dans le département ou la région (art. L. 3142-1) Selon la loi n° 2004-809 du 13 août 2004, le président du conseil régional ou général et le préfet de département ou de région doivent, sur leur demande, s'échanger les informations nécessaires à l'exercice de leurs attributions.

Dans un rapport spécial annuel, le président rend compte à l'assemblée délibérante de l'activité et du financement des services départementaux, des organismes qui en dépendent, de la situation financière de la collectivité et de l'état d'exécution des délibérations du Conseil général.

Sous le contrôle de l'assemblée délibérante, l'exécutif départemental détient de **larges responsabilités dans le domaine social**. C'est là en fait que sous l'autorité de l'assemblée, il est amené à jouer pleinement son rôle de garant de la cohésion sociale du département.

Le code de l'action sociale et des familles (art. L. 3221-9 du CGCT) ainsi que la loi n°83-663 du 22 juillet 1983 lui confient de très nombreuses attributions s'agissant notamment du versement du RMI (loi n° 2003-1200 du 12 décembre 2003) ou de l'allocation personnalisée d'autonomie pour les personnes âgées dépendantes (loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001).

Dans la pratique, nombre de ces compétences sociales tendent à faire du département une véritable collectivité-guichet. En fait, l'exécutif local ne dispose d'aucun pouvoir d'appréciation.

Dans son récent rapport présenté au nom de l'Observatoire sénatorial de la Décentralisation, notre collègue Michel Mercier plaidait, on s'en souvient, en faveur d'une plus grande marge de manœuvre pour les élus en ce qui concerne le montant et les modalités d'attribution des prestations et en particulier du RMI dont la « dépense » s'est « envolée » dans les conditions que l'on sait.

Au même titre que le maire, le président du Conseil général dispose, dans le CGCT, **d'importantes attributions propres** qu'il exerce en dehors de toute intervention de l'assemblée délibérante :

- Seul chargé de l'administration du département, on l'a dit, il détient, en matière d'organisation interne des services départementaux et de gestion des agents départementaux, les pouvoirs que possède le maire sur les services et personnels communaux.

Comme dans le cas de la commune, la jurisprudence administrative réserve toutefois à l'assemblée délibérante le soin de définir les règles générales d'organisation des services et le cadre juridique et budgétaire dans lequel le président pourra exercer ses attributions de chef des services départementaux en prenant notamment toutes les décisions individuelles relatives aux personnels du département.

Restent de la compétence du Conseil général le pouvoir de créer ou de supprimer un service public départemental, celui de créer ou de supprimer un emploi.

- Le président du Conseil général ne dispose pas, comme le maire, d'un pouvoir de **police administrative générale**.

Il exerce néanmoins deux pouvoirs de police spéciale :

- les pouvoirs de police liés à la **gestion du domaine départemental**.

Avec la départementalisation récente de la quasi-totalité de la **voirie routière nationale**, on prend la mesure de cette mission. **Le président est notamment responsable de la viabilité des voies publiques et de la sécurité des circulations.**

- les pouvoirs de police des **ports maritimes départementaux**.

Conformément aux dispositions de la loi de décentralisation n° 83-663 du 22 juillet 1983 sur les transferts de compétences, le président est en charge de la mise en application du droit en vigueur en matière de police de ces ports. Il peut aussi prendre des règlements particuliers (remorquage, chargement...) pour compléter la réglementation générale.

C. LE PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL : PROMOTEUR D'UN PROJET DE TERRITOIRE

Le code général des collectivités territoriales, notamment issu de la **loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions** et de la **loi de décentralisation n° 82-213 du 2 mars 1982**, confère au président du Conseil régional dans la région des attributions très similaires à celles du président du Conseil général dans le département.

Ainsi, le président du Conseil régional, en tant que président de l'assemblée délibérante, établit l'ordre du jour, convoque le conseil régional, ouvre et clôt ses séances et dirige ses débats.

Selon l'article L. 4231-3, du CGCT, il est **l'organe exécutif de la région** et doit, à ce titre, préparer et exécuter les délibérations du Conseil régional.

« **Seul chargé de l'administration** » de la région, le président du Conseil régional se voit attribuer les mêmes **fonctions exécutives** dans la région que le président du Conseil général dans le département :

- Il prépare, propose et exécute le budget (article L. 4231-2 du CGCT).

- Il est chargé des formalités nécessaires à l'entrée en vigueur des délibérations du Conseil régional (publicité, transmission aux préfets de région).

- Il gère le domaine de la région (article L. 4231-4 du CGCT).

- Il prépare, négocie et après autorisation du Conseil régional, signe les contrats de la région.

- Il représente la région en justice (article L.4231-7).

Au même titre que le président du Conseil général, l'exécutif régional peut se voir déléguer, depuis 2001, un certain nombre de compétences par l'assemblée régionale :

- décisions relatives à la passation des marchés publics d'un faible montant (article L. 4231-8 du CGCT) ;

- décisions relatives à la gestion des emprunts affectés au financement des investissements régionaux (article L. 4221-5 du CGCT).

Relevons enfin que la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 autorise aussi le président du Conseil régional à subdéléguer les compétences déléguées par l'assemblée délibérante.

Dans le domaine **économique**, plusieurs textes législatifs paraissent donner au président un pouvoir d'initiative, notamment en ce qui concerne les aides aux entreprises, mais la jurisprudence administrative considère, en définitive, que seul le versement de la subvention est de la compétence du président, la **décision** relative à la prime restant du ressort du Conseil.

En tout état de cause, toutes ces compétences sont exercées sous la surveillance et le contrôle du Conseil régional. Chaque année, le président rend compte, dans un rapport spécial, au Conseil régional de l'activité et des finances des services régionaux, de la situation financière de la région et de l'état des délibérations de l'assemblée.

Mais le président du Conseil régional dispose aussi de **pouvoirs autonomes**.

En sa qualité de **chef des services de la collectivité régionale**, le président est en charge de leur organisation interne et de la gestion de leurs agents (article L. 4231-3 du CGCT). Comme dans le cas du département, le code général des collectivités territoriales met en tant que de besoin à la disposition du président du Conseil régional selon des modalités fixées chaque année avec le Préfet de région, les services déconcentrés de l'Etat (par exemple la Direction régionale des affaires culturelles) pour la préparation et l'exécution des délibérations de l'assemblée régionale.

Contrairement au maire ou au président du Conseil général, le président du Conseil régional ne dispose d'aucun **pouvoir de police**. Il est vrai que le domaine de la région –qu'il gère pour le compte de la collectivité– ne comporte pas de routes régionales.

En tant qu'organe exécutif de la région, le président du Conseil régional joue en outre, même si aucun texte ne le prévoit explicitement, un rôle déterminant dans tous les domaines de prédilection de la collectivité régionale et notamment en matière de **planification** et **d'intervention économique**.

Selon l'article L. 4251-1 (loi n° 99-533 du 25 juin 1999), la région élabore un schéma régional d'aménagement et de développement du territoire qui fixe les orientations mises en œuvre par la région soit directement, soit par voie contractuelle avec l'Etat, d'autres régions, les départements, les communes ou leurs groupements, les entreprises publiques ou privées, les établissements publics ou toute autre personne morale.

Les contrats de plan Etat-régions (désormais appelés contrats de projet Etat-régions) sont ainsi signés par le président, au nom de la région, dans le cadre des attributions de la collectivité en matière de planification régionale.

Selon l'article L. 4252-1 du CGCT, la région est aussi associée à l'élaboration de la politique nationale de la recherche et de la technologie et participe à sa mise en œuvre. Elle veille en particulier à la diffusion et au développement des nouvelles technologies, de la formation et de l'information scientifique et technique, à l'amélioration des technologies existantes, au

décloisonnement de la recherche et à son intégration dans le développement économique, social et culturel de la région.

Dans tous ces domaines, le président du Conseil régional est amené à donner les orientations et impulsions qui font de lui **le véritable promoteur d'un projet de territoire.**

III - DES DISPOSITIONS STATUTAIRES ÉPARSES

Il n'existe pas en France de véritable statut de l' élu local même si diverses dispositions régissent les conditions matérielles d'exercice des mandats locaux. Un vrai statut pourrait se définir comme l'ensemble des droits et garanties bénéficiant aux élus, sans oublier les obligations pesant sur eux.

Le mandat local s'inscrit dans une tradition de gratuité : héritée de la pratique romaine. Cette dernière a été reprise dans les lois municipales du 21 mars 1831 et du 5 mai 1855 et confirmée par la grande loi de 1884.

Si le principe a été affirmé au niveau communal, la question est restée longtemps pendante en ce qui concerne les départements et les régions, ce qui a donné lieu d'ailleurs à de vifs débats entre les partisans de la gratuité et ceux de la rémunération des élus.

La « gratuité » a dû être modulée : le système des mandats locaux non rémunérés avait pour effet de réserver l'accès aux fonctions électives à une minorité.

Le premier assouplissement a été le remboursement des frais liés à l'exécution des mandats spéciaux (loi du 5 avril 1884). Puis le gouvernement provisoire du Général de Gaulle a pris l'ordonnance du 26 juillet 1944, instaurant un régime complet d'indemnités de fonction, de remboursement de frais et de retraite ; ces allocations étant attribuées en fonction des besoins réels des bénéficiaires.

L'idée de bénévolat a longtemps freiné l'élaboration d'un « statut », cette dernière notion renvoyant dans l'esprit des législateurs successifs à la professionnalisation de la fonction d' élu local.

Avant 1982, plusieurs rapports s'étaient penchés sur la question des élus locaux, esquissant des solutions visant à accroître la disponibilité des élus, à en améliorer la formation et les garanties.

La loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions a supprimé la tutelle de l'Etat et redéfini la place de l'élus, titulaire de nouvelles responsabilités.

Si l'article 2 de ladite loi dispose que « des lois détermineront (...) le statut des élus », il aura fallu attendre la loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats pour élaborer un « statut ». Ce texte a consacré le droit à indemnité pour les élus locaux, tout en affirmant que « les fonctions de maire, d'adjoint et de conseiller municipal sont gratuites » (L.2123-17 CGCT).

La loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale clarifie les conditions d'exercice des membres des conseils ou comités des EPCI et la loi du 5 avril 2000 relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives et à leurs conditions d'exercice procède entre autres, à une nouvelle revalorisation des indemnités de fonctions accordées au maire. Enfin, la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a renforcé le système d'indemnisation en tenant compte de la taille de chaque collectivité et de la catégorie d'élus.

Le statut doit, en fait, concilier deux impératifs :

- améliorer les conditions d'exercice d'un mandat toujours plus lourd, complexe et « risqué » ;
- « démocratiser » l'accès au mandat local dans un objectif de renouvellement des élites locales.

La loi du 27 février 2002 « démocratie de proximité » a renforcé et précisé les dispositifs mis en place. Le titre II de la loi (articles 65 à 101) renforce les règles posées par la loi n°92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux.

Ses dispositions portent sur :

- une meilleure articulation entre mandat électif et vie professionnelle (congé pour campagne électorale, compensation des pertes de revenus liées au mandat, allocation de fin de mandat, formation professionnelle à l'issue du mandat) ;
- les régimes d'indemnisation des élus (indemnités de fonction et remboursement de frais) prenant davantage en compte leurs charges ;

- une amélioration de leur protection sociale, pour les élus ayant cessé leur activité professionnelle et pour ceux l'ayant poursuivie ;
- la formation au cours du mandat.

Si le statut doit aménager les conditions matérielles de l'exercice du mandat c'est-à-dire donner le temps et les moyens nécessaires à la fonction d'élu (I), il doit également inciter toutes les catégories professionnelles à se porter candidates aux fonctions électives en facilitant la suspension temporaire d'une activité professionnelle et en protégeant les élus contre les mises en cause auxquelles ils sont exposés (II).

A. L'ACCÈS AUX FONCTIONS ÉLECTIVES

Le statut devrait permettre de concilier l'exercice d'une activité professionnelle et un mandat local, en donnant à l'élu salarié le temps nécessaire à l'accomplissement des tâches liées à son mandat, sans porter préjudice à sa vie professionnelle (A). Par ailleurs, il doit garantir à l'élu la formation nécessaire à une bonne gestion locale (B).

1. L'articulation activité professionnelle – mandat électif

Parvenir à concilier une activité professionnelle avec un mandat électif est nécessaire pour permettre un réel accès de tous les citoyens à la fonction d'élu.

Le législateur s'est efforcé de faciliter cet exercice conjoint afin de permettre une représentation socioprofessionnelle équilibrée dans les assemblées délibérantes. Mais d'importantes distorsions subsistent. Il s'agit donc de donner à l'élu local le temps nécessaire pour se consacrer à l'exercice de son mandat sans pour autant porter préjudice à son activité professionnelle.

2. Les autorisations d'absence

Les élus salariés bénéficient d'autorisations d'absence pour participer aux réunions liées à leur mandat. L'employeur est tenu de laisser à tout salarié membre d'un conseil le temps nécessaire pour se rendre et participer aux

séances plénières du conseil, aux réunions de commissions dont il est membre et aux réunions des assemblées délibérantes.

L'employeur n'étant pas obligé de rémunérer comme temps de travail le temps passé en séance et en réunion, la loi de 2002 prévoit que la commune peut compenser la perte de revenus correspondante des conseillers ne bénéficiant pas d'indemnités de fonctions (dans la limite de 24 h par élu et par an, pour un montant fixé à 1,5 fois le montant horaire du SMIC). Mais ce n'est qu'une faculté offerte à la commune, qui n'a jamais l'obligation d'inscrire cette dépense à son budget.

Ces dispositions sont applicables aux fonctionnaires et agents contractuels de l'Etat et des collectivités territoriales qui exercent des fonctions électives, dès lors qu'ils ne bénéficient pas de dispositions plus favorables.

3. Les crédits d'heures

Les maires, adjoints, conseillers municipaux des communes de 3500 habitants au moins, les présidents et membres des conseils généraux ou régionaux ont droit à un crédit d'heures pour leur permettre de disposer du temps nécessaire à l'administration de la collectivité.

La loi du 27 février 2002 fait bénéficier l'ensemble des conseillers municipaux, généraux et régionaux d'une durée trimestrielle de crédit d'heures revalorisée, en fonction de la durée hebdomadaire de temps de travail et selon des forfaits qui varient selon les seuils de population pour les communes. Les heures non utilisées pendant un trimestre ne sont pas reportables.

Le crédit d'heures est destiné à permettre à l'élu de disposer du temps nécessaire à l'administration de la collectivité ou de l'organisme auprès duquel il la représente, ainsi qu'à la préparation des réunions. En revanche, le temps passé pour se rendre et participer aux réunions du conseil et des commissions, que l'employeur est tenu de laisser au salarié élu, n'est pas imputé sur le crédit d'heures.

L'élu doit informer son employeur par écrit trois jours à l'avance de l'absence envisagée et de sa durée. L'employeur ne peut pas refuser l'autorisation d'utiliser le crédit d'heures. La compensation des autorisations d'absence est possible pour 72 h maximum par élu et par an. A nouveau,

chaque heure ne peut être rémunérée à un montant supérieur à 1,5 fois le montant horaire du SMIC.

La même loi précise, pour les élus municipaux seulement, qu'il est interdit à l'employeur de prendre en considération de telles absences pour arrêter ses décisions concernant l'embauche, la formation professionnelle, l'avancement, la rémunération et l'octroi des avantages sociaux.

De même, aucun licenciement ni déclassement professionnel, aucune sanction disciplinaire ne peuvent être prononcés en raison d'autorisations d'absence ou de l'utilisation de crédit d'heures, sous peine de nullité et de condamnation à la réparation, la réintégration ou le reclassement étant de droit.

Le temps d'absence maximal, relatif aux autorisations d'absence et aux crédits d'heures, ne peut pas dépasser la moitié de la durée légale du travail pour une année civile.

4. Le congé électif

Instauré par la loi du 27 février 2002, il permet au candidat à l'élection de préparer la campagne électorale.

Ce droit au congé électif est ouvert aux salariés candidats au conseil municipal dans les communes d'au moins 3500 habitants, au conseil général et régional et à l'assemblée de Corse, sur leur demande. Le congé a une durée maximale de 10 jours ouvrables, qui ne sont pas pris en compte dans le calcul du temps global d'absence. Le candidat peut demander à ce que ce congé soit imputé sur la durée du congé payé annuel. Lorsqu'elles ne sont pas imputées sur le congé payé, les absences ne sont pas rémunérées, mais peuvent donner lieu à récupération en accord avec l'employeur.

La durée de ces absences est assimilée à une période de travail effectif pour la détermination des droits à congés payés ainsi que les droits liés à l'ancienneté.

Toutefois, la loi ne prévoit pas de modalité de compensation de la perte de revenus correspondante : les collectivités ont toute faculté en ce domaine.

Votre Rapporteur soulignera que les dispositions statutaires visant à favoriser l'accès aux fonctions électives (qu'il s'agisse des autorisations d'absence, du crédit d'heures ou du congé électif) n'intéresse, en définitive, que les salariés ou les personnels de la fonction publique. Aucun mécanisme de compensation n'est prévu en faveur des membres des professions indépendantes. Il y a donc une lacune dans le dispositif. Il conviendra de se pencher sérieusement sur ce problème.

B. LA RESPONSABILITÉ DES ÉLUS LOCAUX

Tout manquement de l' élu local à ces obligations l'expose à l'engagement de sa responsabilité. Aucun texte n'ayant consacré l'irresponsabilité de l' élu, il est, pour une large part, soumis à la responsabilité de droit commun. En outre, l' élu est soumis à plusieurs responsabilités.

1. La responsabilité civile

L' élu est soumis à la responsabilité civile de droit commun pour les fautes qu'il commet en dehors de ses fonctions ou dans le cadre de ses fonctions mais sans rapport avec celles-ci. Selon le droit commun de la responsabilité des fonctionnaires, l' élu est personnellement responsable lorsqu'il commet une faute détachable du service : en l'espèce l' élu est assimilé à un agent public.

L' élu voit donc sa responsabilité personnelle mise en cause lorsqu'il commet une faute personnelle, imputable à la personne et non à la fonction.

Pour que la faute soit détachable de la fonction, il faut :

- soit que l' élu ait agi comme un simple particulier en dehors de ses fonctions ;
- soit qu'il ait commis une négligence ou une erreur d'une exceptionnelle gravité ;
- soit qu'il ait agi dans un but personnel, tout à fait en dehors de l'intérêt de la collectivité et avec une intention coupable.

2. La responsabilité administrative

- La gestion de fait

Il s'agit de la mise en cause pécuniaire personnelle des élus locaux dès lors que ceux-ci sont considérés comptables de fait. C'est le cas des personnes, qui n'ayant pas la qualité de comptable public, s'ingèrent dans le maniement ou le recouvrement de fonds publics, sans en avoir reçu l'autorisation. Or l'ordonnateur (l'exécutif d'une collectivité) n'a pas la qualité de comptable public. Il est dès lors exposé à la responsabilité pour gestion de fait s'il agit à la place du comptable public. Il sera alors condamné au remboursement des sommes manquantes.

- Les fautes détachables ou non détachables de l'exercice des fonctions

Lorsque l'élu commet une faute détachable de sa fonction, il en est personnellement responsable et il est soumis au régime de responsabilité de droit commun.

Il en est autrement lorsqu'il commet une faute non détachable de l'exercice des fonctions, c'est-à-dire une faute de service.

Les lois n° 96-393 du 13 mai 1996 et n° 2000-647 du 10 juillet 2000 ont permis aux élus locaux de bénéficier de la protection applicable aux agents publics mis en cause pénalement à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions, dès lors qu'il s'agit de faits n'ayant pas le caractère d'une faute personnelle détachable de cet exercice.

C'est une obligation à la charge de la commune, qui résulte de l'alinéa 2 de l'article L. 2123-34 du CGCT : « la commune est tenue d'accorder sa protection au maire, à l'élu municipal le suppléant ou ayant reçu une délégation ou à l'un de ses élus ayant cessé ses fonctions lorsque celui-ci fait l'objet de poursuites pénales à l'occasion de faits qui n'ont pas le caractère de faute détachable de l'exercice de ses fonctions(...) ».

Une obligation similaire pèse sur le département (L.3123-29 CGCT) et sur la région (L.4135-29 CGCT).

Cette protection peut comporter le remboursement par la collectivité à l'élu de tous les frais engagés par lui pour sa défense (frais d'avocat, frais de déplacements occasionnés par la procédure, condamnation pécuniaire de

l' élu). La carence ou l'insuffisance de la collectivité dans la protection qu'elle doit assurer à son élu est sanctionnée puisque son abstention ou sa défaillance est susceptible de constituer une faute de nature à engager sa responsabilité.

Il revient au juge de déterminer la frontière entre faute personnelle et faute de service : s'agissant d'une faute personnelle, c'est à l' élu de supporter la charge de la réparation, s'agissant d'une faute de service, la réparation incombe à la collectivité. Si la collectivité était condamnée à réparer les conséquences d'une faute personnelle d'un élu, elle pourrait se retourner contre lui.

3. La responsabilité pénale

C'est la responsabilité qui pèse le plus sur les élus locaux : elle les inquiète fortement et agit parfois comme un « repoussoir ».

Face à cette situation, le législateur a adopté une loi limitant les hypothèses de responsabilité pénale pour les faits non intentionnels (loi dite « Fauchon » du 10 juillet 2000).

La loi « Fauchon », prenant acte du fait que la plupart des poursuites souvent abusives s'exerçaient à l'occasion de « fautes » indirectes reprochées aux décideurs publics, a mis en place une nouvelle théorie de la responsabilité pénale pour les délits non intentionnels, distinguant radicalement :

- les cas où entre l'acte (ou la carence) en cause et le dommage, il existe un lien de causalité direct ;
- les cas où entre l'acte (ou la carence) en cause et le dommage, le lien de causalité n'est qu'indirect.

Le premier cas est le suivant : visé par le 3^e alinéa de l'article L. 121-3 du Code pénal (loi du 10 juillet 2000) « Il y a également délit, lorsque la loi le prévoit, en cas de faute d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, s'il est établi que l'auteur des faits n'a pas accompli les diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait ».

Ce texte permet aux lois pénales de prévoir des incriminations fondées sur une simple faute d'imprudence, de négligence, de manquement à une obligation législative ou réglementaire, dès lors que les « diligences normales » n'ont pas été accomplies lorsqu'il y a un lien de causalité direct entre les faits reprochés à l'auteur et le dommage.

On peut prendre la mesure de la grande liberté d'appréciation des juges du fond dans ce qu'on appelle la qualification juridique des faits. En effet, c'est aux juges qu'il revient d'apprécier notamment s'il existe ou non un lien de causalité direct entre les faits incriminés et le dommage infligé à une ou plusieurs victimes, l'existence d'une faute, ou encore le fait de savoir si des diligences normales ont ou n'ont pas été effectuées (la loi suggère seulement aux juges une méthode d'évaluation de ces diligences).

Le deuxième cas est traité par le dispositif le plus innovant de la loi « Fauchon ». Il subordonne, en cas de lien de causalité indirect entre la « faute » et le dommage, la mise en cause pénale du décideur public à la commission par celui-ci d'une faute caractérisée.

C. LE RENFORCEMENT DU DROIT À LA FORMATION

Le droit à la formation des élus a été affirmé en 1992, il a été renforcé par la loi « Démocratie de proximité ».

1. Une dépense obligatoire pour la collectivité

La formation des élus est devenue une nécessité compte tenu de la complexité croissante de leurs fonctions. Elle est un gage d'indépendance face à l'Etat et à la tutelle technique de ses administrations. Elle est en réalité une modalité indispensable de mise en œuvre du principe de libre administration des collectivités territoriales.

Le code général des collectivités territoriales reconnaît aux membres des conseils municipaux le droit à une formation adaptée à leurs fonctions (L.2123-12 et 13 CGCT).

Ce même droit est reconnu aux conseillers départementaux et régionaux (L.3123-10 et L.4135-10 du code général des collectivités territoriales).

La loi prévoit la prise en charge des frais de formation par la commune et l'octroi de congé de formation. Ces mécanismes ne sont possibles que si l'organisme dispensant la formation a été agréé par le ministre de l'intérieur.

La loi de 2002 a porté le congé de formation de 6 jours à 18 jours par mandat.

La durée du congé de formation reste inchangée en cas de pluralité de mandats. En revanche, ce congé est renouvelable en cas de réélection.

Si les frais de formation des élus constituent une dépense obligatoire pour la commune, le montant de ces dépenses de formation ne peut pas excéder 20 % du montant total des indemnités de fonction qui peuvent être allouées aux élus de la commune.

Sont remboursés à cette occasion les frais de déplacement, de séjour et de stage.

La commune supporte enfin la perte de revenus subie par l' élu du fait de l'exercice de son droit à formation, dans la limite de 18 jours par élu et par mandat et pour un montant ne dépassant pas 1,5 fois la valeur horaire du SMIC.

2. Vers une formation adaptée au rôle de « décideur » des élus

Afin de bien répartir le crédit de formation, l'assemblée locale a l'obligation de prendre une délibération à ce sujet dans les trois mois de son renouvellement ; un tableau récapitulatif des actions de formation des élus devant être annexé chaque année au compte administratif et donner lieu à débat. Lors de cette même délibération, l'assemblée devrait s'interroger sur la nature de la formation à dispenser aux élus qui doivent acquérir les compétences nécessaires à leur rôle de décideurs territoriaux.

Enfin, la mutualisation des moyens de formation est possible depuis la loi « Démocratie de proximité » : les communes peuvent transférer la compétence formation à l'EPCI dont elles sont membres.

L'EPCI assure dès lors l'organisation et les moyens pour la formation de leurs élus. Cette innovation reprend la proposition n° 90 du Rapport Mauroy qui préconisait de « développer l'accès à la formation de tous les élus par la mutualisation de crédits au sein des intercommunalités ».

Bien souvent, en effet, les petites communes n'ont pas les moyens d'affecter à la formation le maximum autorisé par la loi. Cette insuffisance peut être palliée dès lors que la commune est membre d'un EPCI et que les communes ont délibéré sur le choix de la mutualisation des moyens de formation.

Il reste que les crédits de formation sont sous-utilisés et que la formation demeure une possibilité et non une obligation pour les élus. Ces derniers n'ont qu'un temps limité à lui consacrer.

Relevons que la loi n'a pas repris la proposition du rapport Mauroy d'obliger les maires à suivre au moins une formation au cours de mandat ni le fait de réserver six jours au moins de congé de formation à la première année du mandat.

D. LES GARANTIES STATUTAIRES OFFERTES À L'ÉLU LOCAL

L'exercice d'un mandat local est de plus en plus lourd et complexe, de sorte qu'il demande beaucoup de temps aux élus pour s'y consacrer. Il est nécessaire d'assurer à l'élu un soutien financier et une protection sociale pendant la durée de son mandat, qui s'avère indispensable dès lors que l'élu abandonne temporairement son activité professionnelle, situation appelant une aide pour le retour à l'emploi (A). Parallèlement, il faut clarifier les régimes de responsabilités des élus afin d'éviter que cette question ne constitue un facteur dissuasif pour les candidats aux fonctions électives (B).

1. Les compensations financières

Les fonctions électives locales sont gratuites. Par exception à ce principe, les élus peuvent, sous certaines conditions, prétendre au versement d'indemnités de fonction et au remboursement de certains frais.

- Les indemnités de fonction

(1) Nature des indemnités

Les indemnités de fonction des élus locaux ne constituent ni un salaire, ni un traitement, ni une rémunération. Elles compensent les frais engagés par les élus et constituent une contrepartie forfaitaire des contraintes supportées, du fait notamment de la réduction de leur activité professionnelle. Elles sont cumulables avec les allocations chômage.

Ces indemnités ne sont imposables que pour la partie qui excède la fraction représentative de frais d'emploi (cette fraction est forfaitaire et égale au montant de l'indemnité des maires des communes de moins de 500 habitants).

Les indemnités pour l'exercice des fonctions de maire et adjoints aux maires des communes, de conseillers municipaux des communes de 100 000 habitants et plus, de présidents de délégations spéciales constituent pour la collectivité une dépense obligatoire qui doit apparaître chaque année dans son budget.

Elles ne peuvent être versées que si le conseil municipal, général ou régional en a déterminé le montant et les bénéficiaires.

(2) Régime général des indemnités de fonction

Le versement des indemnités de fonction est subordonné à l'exercice effectif des fonctions inhérentes au mandat local.

La loi de 2002 a introduit des dispositions pour clarifier le pouvoir de l'assemblée délibérante : la délibération fixant les indemnités doit intervenir dans les trois mois du renouvellement de l'assemblée, toute délibération concernant les indemnités d'un ou plusieurs élus doit être accompagnée d'un tableau récapitulant l'ensemble des indemnités allouées à ses membres.

De manière générale, le régime des indemnités de fonction dépend des seuils de population, ce qui est logique compte tenu des problèmes de financement et de la charge représentée par les fonctions considérées, qui varient selon l'importance de la collectivité en cause.

Les conseillers municipaux des communes de moins de 100 000 habitants n'ont pas droit à indemnité de fonction. La loi de 2002 prévoit cependant que peut facultativement leur être versée une indemnité dans la même limite de taux mais sur le montant global d'indemnités susceptibles d'être allouées au maire et aux adjoints.

La loi relative à la démocratie de proximité n'a pas modifié les taux applicables aux différentes fonctions de conseiller : les conseillers municipaux des villes, communautés urbaines et d'agglomération de plus de 100 000 habitants ont ainsi droit à une indemnité égale à 6% maximum de l'indice brut terminal de la fonction publique. Ce taux est de 40% pour les communautés urbaines et d'agglomération de plus de 400 000 habitants.

La loi du 5 avril 2000 a revalorisé l'indemnité des maires.

La loi du 27 février 2002, quant à elle, a amélioré celle des présidents de conseil général et régional à hauteur de 145 %, celle des adjoints avec une variation de 6,6 % à 72,5 % de l'indice selon neuf strates de population. Lorsqu'un adjoint supplée le maire, il peut percevoir pendant la durée de la suppléance et après délibération du conseil municipal, l'indemnité fixée pour le maire.

L'indemnité des maires des communes de moins de 1.000 habitants est fixée de plein droit au taux maximal, à moins que le conseil municipal en décide autrement.

La loi prévoit que le conseil général ou régional peut réduire le montant des indemnités qu'il alloue à ses membres en fonction de leur participation aux séances et réunions. Cette réduction ne peut pas dépasser la moitié de l'indemnité maximale pouvant leur être allouée.

(3) L'aménagement du régime indemnitaire en fonction de la situation professionnelle de l'élu

Le régime indemnitaire est organisé de façon à distinguer la situation de l'élu qui continue à exercer une activité professionnelle de celui qui cesse

toute activité. Sur ce point, la loi « Démocratie de proximité » ne reprend pas la proposition du rapport Mauroy de créer un statut d'agent civique territorial salarié de la collectivité, doté d'une indemnité lui permettant d'assurer un service permanent.

La loi a néanmoins prévu l'amélioration des conditions matérielles d'exercice du mandat, soit en couvrant les charges supplémentaires induites par le mandat (pour l' élu conservant une activité professionnelle), soit en fournissant un « substitut de rémunération » en cas de cessation complète de l'activité professionnelle. Ces variations concernent surtout le remboursement des frais, le régime de protection sociale et la retraite.

- Le remboursement des frais

La loi de 2002 a amélioré le régime des frais de déplacement : sont remboursés les frais de représentation du maire, les frais de déplacement des conseillers généraux et régionaux quand ils participent aux réunions des organismes dans lesquels ils représentent leur conseil, et les frais des membres des conseils des EPCI quand ils ne bénéficient pas d'une indemnité de fonction.

Pour les conseillers municipaux, le remboursement de leurs frais de transport et de séjour est subordonné à l'exercice d'un mandat spécial, c'est-à-dire toutes les missions accomplies avec l'autorisation du conseil municipal dans l'intérêt des affaires communales.

Néanmoins, pour les frais visés aux articles L.2123-18-1 et 2 du CGCT, la condition d'un mandat spécial n'est pas nécessaire. C'est notamment le cas pour les conseillers municipaux ne percevant pas d'indemnité de fonction : ils bénéficient du remboursement des frais de garde d'enfants ou d'assistance aux personnes âgées, engagés en raison de leur participation aux réunions du conseil, des commissions ou des organismes où ils ont été désignés pour représenter la commune. Cette possibilité est ouverte pour les communes, les départements et les régions.

La loi offre la possibilité d'une aide financière pour les présidents des conseils généraux et régionaux, les vice-présidents ayant reçu délégation de ceux-ci, les maires et les adjoints au maire dans les communes de moins de 20 000 habitants, qui ont interrompu leur activité professionnelle pour exercer leur mandat et qui utilisent le chèque-service pour assurer la rémunération des salariés chargés soit de la garde des enfants, soit de l'assistance aux personnes âgées, handicapées ou qui ont besoin d'une aide personnelle à domicile. Sur ce

point, la loi reprend la proposition du rapport Mauroy afin de favoriser la parité et l'exercice de responsabilités exécutives par les femmes, qui ont le plus souvent charge de famille.

- La compensation des pertes de revenus liées à l'exercice d'un mandat municipal

Ce régime est réservé aux élus ne bénéficiant pas d'indemnités de fonction : il ne concerne pas les élus du département et de la région. Il permet la compensation de la perte des revenus consécutive à la participation à des réunions liées à l'exercice du mandat (séance plénière, réunion de commissions, de bureaux...). Il s'applique désormais aux pertes de revenus consécutives à l'utilisation d'un crédit d'heures, et bénéficie aux élus non salariés pour prendre en compte le temps qu'ils consacrent à l'administration de la collectivité.

2. La protection sociale

- La couverture sociale

Sur ce point, la loi de 2002 renforce le dispositif de 1992 et reprend la proposition du rapport Mauroy visant à assurer « la continuité de la couverture sociale des personnes qui accèdent à des fonctions électives ».

La loi assimile de ce fait le temps d'absence des élus salariés à une durée de travail effective pour le droit aux prestations sociales (assurance maladie, chômage), pour les congés payés et les droits en matière d'ancienneté.

- pour les élus locaux n'ayant pas interrompu leur activité professionnelle et percevant une indemnité de fonction : s'ils se trouvent empêchés d'exercer leur fonction en cas de maladie, maternité, paternité ou accident, la collectivité ne leur verse plus l'indemnité au titre de l'exercice de leur fonction puisqu'ils sont empêchés, mais elle maintient le versement de l'indemnité de fonction à hauteur de la différence entre l'indemnité allouée antérieurement et les indemnités journalières versées par leur régime de protection sociale.

- Pour les élus salariés ayant cessé d'exercer toute activité professionnelle : la loi prévoit leur affiliation pour les prestations en nature au régime général des assurances maladie, maternité, invalidité et décès.

En ce qui concerne les maires, les adjoints des communes de plus de 20.000 habitants, le président du conseil général et régional ou tout vice-président ayant reçu délégation, la loi étend cette affiliation aux prestations en espèces et garantit l'application de l'ensemble de ce dispositif à ceux qui étaient non salariés ou qui ont interrompu leur activité professionnelle.

- La couverture des accidents

La collectivité prend en charge les frais médicaux et paramédicaux consécutifs aux accidents dont les élus sont victimes « à l'occasion de l'exercice de leur fonction » élective. Cette couverture bénéficie au maire, aux adjoints, au président du conseil général et régional et depuis 2002 à tous les conseillers.

La prise en charge des accidents survenus dans l'exercice des fonctions est restrictive pour les conseillers municipaux car elle ne concerne que les accidents survenus à l'occasion des séances du conseil ou de commission dont ils sont membres ou de l'exécution d'un mandat spécial et ne prend pas en compte l'ensemble des activités liées à la fonction d'élu (cérémonies, déplacements, réunions avec les citoyens...), et elle ne permet pas aux élus de se voir reconnaître la situation d'accident du travail du droit commun du travail qui assure un droit aux arrêts de travail et à la perception d'indemnités journalières.

3. La protection contre les violences et outrages

Elle est organisée par la loi « Démocratie de proximité ». La commune, le département et la région sont tenus de protéger le maire, le président du conseil général et régional ou les élus les suppléant ou ayant reçu délégation contre les violences, menaces ou outrages dont ils pourraient être victimes à l'occasion ou du fait de leurs fonctions et de réparer, le cas échéant, le préjudice qui en est résulté.

La collectivité doit répondre aux agressions par tous moyens appropriés et le cas échéant exercer des poursuites pénales contre l'auteur. Elle doit, elle-même, réparer le dommage subi par l'élu en lui versant une indemnité. Il lui appartient ensuite d'en obtenir remboursement auprès de l'auteur du dommage.

La collectivité est subrogée dans les droits de l' élu victime à l'égard de l'agresseur pour la restitution des sommes versées à l' élu. Elle dispose également d' une action judiciaire directe.

Cette protection est étendue aux conjoints, enfants et ascendants directs des maires ou des élus municipaux les suppléant ou ayant reçu délégation lorsque, du fait des fonctions de ces derniers, ils sont victimes de menaces, violences, voies de fait, injures, diffamation ou outrages. Cette extension n' est prévue qu' à la charge des communes, et non pas à la charge des départements et des régions.

4. Les aménagements en fin de mandat : l' aide à la réinsertion professionnelle

Les fonctionnaires bénéficient depuis 1993 de la position de détachement ou de mise en disponibilité pour exercer un mandat, situation leur permettant d' assurer pleinement et sans risque l' exercice du mandat local.

La loi du 3 février 1992 a prévu un droit de réintégration pour les élus salariés du secteur privé ayant choisi de cesser temporairement leur activité professionnelle, leur contrat de travail étant suspendu jusqu' à l' expiration du mandat, à condition de justifier d' au moins un an d' ancienneté dans leur emploi. Mais ce droit n' est valable qu' à l' issue d' un seul mandat. Si l' élu effectue plusieurs mandats successivement, il ne peut faire valoir qu' une simple priorité à l' embauche et pendant un an à l' expiration du mandat. Une telle garantie ne profite pas aux professions libérales pour qui la cessation prolongée de l' activité équivaut à perdre leur clientèle. De plus, on retrouve toujours l' exigence de seuils démographiques pour ouvrir droit à réintégration, ce qui entraîne des inégalités de situation selon que l' élu se trouve dans une commune de plus ou moins de 20.000 habitants. C' est pourquoi la Mission commune sénatoriale proposait d' étendre le système à tous les maires, adjoints, conseillers généraux et régionaux et présidents d' EPCI se consacrant à plein temps à leur fonction électorale.

La loi de 2002 crée un nouveau dispositif destiné à faciliter le retour à la vie professionnelle des salariés du secteur privé.

- L'allocation différentielle de fin de mandat

Elle a été créée afin de garantir à l'ancien élu un revenu de remplacement à l'issue de son mandat, et dans l'attente de retrouver un emploi.

Les élus ayant cessé leur activité professionnelle pour exercer leur mandat, excepté les maires des communes de moins de 1.000 habitants et les adjoints des communes de moins de 20.000 habitants, perçoivent une allocation différentielle de fin de mandat sur leur demande, afin de faciliter leur retour à l'activité professionnelle. Cette allocation est perçue pendant 6 mois, son montant peut représenter jusqu'à 80 % de la différence entre le montant de l'indemnité brute mensuelle que l'intéressé percevait pour l'exercice de son mandat et l'ensemble des ressources qu'il percevait à l'issue du mandat. Elle est ouverte aux élus sous condition d'être inscrits à l'ANPE ou d'avoir repris une activité professionnelle procurant des revenus inférieurs aux indemnités de fonction perçues au titre de la dernière fonction électorale.

Le fonds d'allocation des élus en fin de mandat, géré par la Caisse des dépôts et alimenté par une cotisation des collectivités concernées, verse cette allocation. Ce fonds permet la mutualisation des risques et constitue un instrument de solidarité qui permet de tenir compte des disparités de moyens financiers entre les collectivités.

Le nouveau mécanisme offre une certaine garantie aux adjoints dans les communes de moins de 20 000 habitants, dans la mesure où s'ils ont cessé leur activité professionnelle et que le maire leur retire leur délégation, la commune leur versera une indemnité pendant 3 mois maximum s'ils ne retrouvent pas d'activité professionnelle.

- La formation en fin de mandat

Les élus qui étaient salariés et qui ont cessé l'exercice de leur emploi pour se consacrer pleinement à leur mandat ont droit à une formation professionnelle et à un bilan de compétences dans les conditions fixées par le code du travail. Ce droit à formation est ouvert à tout maire et à tout adjoint d'une commune de plus de 20.000 habitants.

Parallèlement sont prévus un congé de formation et un congé de bilan de compétences. Le temps passé à exercer le mandat local est assimilé aux durées d'activité exigées pour l'accès à ces congés.

IV - UNE GOUVERNANCE LOCALE EUROPÉENNE QUI RECONNAÎT ET LÉGITIME LE RÔLE DES ÉLUS

Le statut de l' élu local dans les 27 pays membres de l' Union européenne fait l' objet de nombreuses modifications au cours des dix dernières années. Alors qu' une très large hétérogénéité existait jusqu' à présent, on assiste aujourd' hui à une évolution dans de nombreux pays qui se traduit par la diffusion de certaines pratiques telles que le recours au suffrage universel direct pour désigner les responsables des exécutifs locaux et la définition d' un véritable statut pour ceux qui exercent leur mission à plein temps.

Cette évolution trouve son origine dans une autre caractéristique qui tient au renforcement des compétences des collectivités territoriales en Europe à travers la montée en puissance des processus de décentralisation ou, le cas échéant, des statuts d' autonomie. Dans l' ensemble des pays concernés par ces évolutions, l' accroissement des pouvoirs des collectivités territoriales pose naturellement la question du renforcement de la légitimité démocratique des élus qui est devenue un objectif prioritaire des réformes concernant la gouvernance locale.

Ce renforcement de la légitimité des élus locaux s' est effectué à tous les niveaux :

- Lors de l' élection, tout d' abord, à travers le recours au scrutin universel direct. Un maire élu sur son nom et non plus par le conseil municipal est souvent considéré en Europe comme plus légitime face à l' opinion publique, face à sa propre administration et à son conseil et, enfin, face à l' Etat.
- Dans l' organisation même des collectivités territoriales qui distingue de plus en plus les fonctions exécutives et les fonctions délibératives. Cette « séparation des pouvoirs » au niveau local répond au souci de mieux identifier le rôle de chacun, le chef de l' exécutif chargé de « gouverner » et le conseil élu chargé de valider les orientations et de « contrôler ».

- Ce nouveau « système politique » légitime également l'adoption d'un statut particulier pour le chef de l'exécutif, qui devient un manager à « plein temps » qui peut parfois choisir lui-même les membres de son équipe dirigeante.
- Dans le cadre de son nouveau rôle, le chef de l'exécutif, au niveau communal, « départemental » ou « régional », se voit donc reconnaître un « statut » qui comprend une rémunération suffisante pour exercer sa mission à « plein temps » et, en contrepartie, des limites strictes au cumul des mandats.

Afin de prendre la mesure de cette évolution, l'Observatoire de la décentralisation a souhaité approfondir sa connaissance de la gouvernance locale européenne en menant plusieurs déplacements. Une délégation conduite par M. Jean Puech, Président de l'Observatoire de la décentralisation, et composée de MM. Philippe Dallier, Eric Doligé, Dominique Mortemousque et Bernard Saugey s'est ainsi rendue au mois de septembre 2007 à Francfort et Wiesbaden en Allemagne, puis à Milan en Italie et, enfin, à Madrid et Saragosse en Espagne (1).

Par ailleurs, un bref questionnaire a été envoyé aux sénateurs au printemps dernier afin de les interroger sur l'avenir de la gouvernance locale à l'aune des expériences étrangères. Une annexe présente la synthèse des réponses reçues qui montre l'existence de nettes différences d'approche concernant certains sujets sensibles comme les moyens de renforcer la légitimité des élus locaux.

Compte tenu des éléments précédents, le présent chapitre présente quelques unes des réformes mises en œuvre dans le reste de l'Europe et examine l'intérêt qu'il pourrait y avoir pour la France à s'inspirer de certaines d'entre elles.

(1) Le compte-rendu de ces déplacements est reproduit en annexe du présent rapport.

Déplacements de l'Observatoire de la décentralisation en Allemagne, Italie et Espagne

Une délégation de l'Observatoire s'est rendue mi-septembre dans plusieurs villes européennes pour y étudier la gouvernance locale (modalités de désignation des élus, règles d'exercice et de cumul des mandats) ainsi que les rapports entre les collectivités territoriales et l'État.

La délégation de l'Observatoire a commencé par se rendre à Francfort et Wiesbaden les 12 et 13 septembre. Elle y a rencontré les représentants des Landkreise et des communes du Land de Hesse. Elle a été reçue par le Ministre de l'Intérieur du Land de Hesse M. Volker BOUFFIER et le Dr Rolf-Norbert BARTELT, adjoint au maire de Francfort. Elle a été aussi reçue par une association de Kreise et une association de communes du Land de Hesse.

Elle a poursuivi son déplacement les 13 et 14 septembre à Milan où elle a été reçue longuement par M. Gian Valerio LOMBARDI, préfet de la région de Milan. Elle a été ensuite reçue par Mme Letizia MORATTI, maire de Milan. La délégation a ensuite participé à une séance de travail avec M. Manfredi PALMERI, Président du Conseil municipal de la commune de Milan, M. Claudio SANTARELLI, Vice-Président du Conseil Municipal ainsi que le Secrétaire général des services qui a permis de préciser les modalités de la gouvernance locale, en Italie.

La délégation a été ensuite reçue par M. Giuseppe VALTORA et des représentants de l'Union des Provinces lombardes. Elle a également eu l'occasion de rencontrer M. Luca DEL GOBBO, maire de Magenta.

La délégation de l'Observatoire s'est, enfin, rendue en Espagne les 18 et 19 septembre où elle a rencontré, en particulier, M. Javier ROJO, Président du Sénat espagnol, M. Josep Maria ESQUERDA SEGUES, Président de la commission des entités locales (commission des lois) du Sénat espagnol, M. Javier LAMBAN MONTANES, Président du Conseil général de la province (département) de Saragosse, puis le premier et le second adjoint au Maire de Saragosse.

Ces déplacements qui s'inscrivent dans le cadre de la préparation du rapport du président de l'Observatoire sur la gouvernance locale ont permis de dégager six grandes conclusions qui caractérisent l'évolution de la démocratie locale en Europe :

1. Un débat sur l'organisation locale qui « s'europanise »

Tout d'abord, et contrairement à ce que l'on pourrait imaginer, les autres pays européens rencontrent également des problèmes d'organisation territoriale et s'interrogent sur la meilleure gouvernance locale. Par ailleurs, les élus locaux et les représentants de l'État suivent attentivement les évolutions qui existent en France et envient parfois notre organisation qui donne, en particulier, à l'État les moyens d'assurer la cohérence des initiatives publiques et la capacité d'exercer pleinement ses missions régaliennes.

2. Le rôle de l'État est reconnu même s'il est limité

En Allemagne, en Italie comme en Espagne, les compétences de l'État ont été dévolues pour beaucoup aux Länder, aux régions et aux communautés autonomes au cours des dernières années.

Pour autant, il existe un « besoin d'État » afin d'exercer une certaine cohérence et un contrôle de légalité. En Allemagne, ce sont les Länder qui sont chargés d'exercer une tutelle sur les autres collectivités ; en Italie, la suppression de la tutelle administrative en 2001 a créé une situation qui suscite des interrogations sur la capacité des collectivités à respecter le droit et à se coordonner les unes avec les autres. En Espagne, ce sont les entités locales (provinces et municipalités) qui souhaitent que l'État puisse servir de contrepoids à la puissance des communautés autonomes.

3. Un besoin de légitimité des élus locaux

Des collectivités locales dotées de compétences renforcées ont besoin d'une légitimité accrue. C'est pour cela que les exécutifs locaux sont élus au suffrage universel direct en Allemagne et en Italie. Cette réforme est intervenue en 1993 en Italie. L'élection au suffrage universel direct du maire est devenue la norme en Allemagne. En Espagne, ce mode d'élection est réservé aux plus petites communes (moins de 100 habitants).

L'élection au suffrage universel direct permet de respecter la volonté des électeurs. Elle est donc considérée comme un progrès démocratique. Par ailleurs, elle a aussi permis de renforcer le chef de l'exécutif en Italie face à un conseil élu à la représentation proportionnelle et donc souvent dépourvu de majorité claire.

4. Une limitation des cumuls de mandats

En Allemagne, les maires ne peuvent plus être élus au niveau du Land pour éviter les conflits d'intérêts car celui-ci légifère sur des sujets qui concernent les communes. Le cumul entre maire et membre du Kreis est permis, mais pas entre maire et président de Kreis. Les conseils municipaux peuvent permettre au maire d'exercer sa fonction à plein temps. A Francfort, le maire n'a, par exemple, aucun autre mandat.

En Italie, les maires et les présidents de province ne peuvent exercer plus de deux mandats successifs. Un maire ne peut se présenter aux élections législatives sauf s'il a démissionné au moins six mois avant. En Espagne, le cumul des mandats n'est, sauf exception, pas dans les usages.

5. Un débat sur la simplification administrative

Le débat sur le « mille feuilles » administratif est également présent en Allemagne où l'on s'interroge sur un regroupement des Kreise et la suppression du « Regierungpräsident » (circonscription locale du Land). En Italie, les partisans de la disparition des provinces semblent également de plus en plus nombreux, au nom, en particulier d'une réduction des coûts du fonctionnement du système politique et de la recherche d'une plus grande efficacité.

6. Vers des statuts particuliers pour les grandes agglomérations

Il apparaît, enfin, que les enjeux auxquels sont confrontés les grandes agglomérations comme Francfort ou Milan nécessitent des aménagements institutionnels qui pourraient passer soit par le développement de structures intercommunales soit par la concentration des pouvoirs de la commune et du département au sein de la « cité métropolitaine ». En Espagne, un statut législatif particulier a été adopté pour Madrid et Barcelone qui donne une capacité d'action plus importante à ces deux villes à dimension européenne.

A. UNE GOUVERNANCE LOCALE EN EUROPE FONDÉE SUR UNE LÉGITIMITÉ RENFORCÉE DES ÉLUS

1. Un renforcement des compétences locales qui modifie les modes de gouvernance locale

L'organisation territoriale de l'Europe est caractérisée par une grande diversité. Il existe des états unitaires, des états fédérés et entre les deux une multitude de système « mixtes » ou « à mi-chemin » qui mettent en place une régionalisation ou le développement d'autonomies. La caractéristique principale de l'Etat unitaire, illustré par exemple par le modèle français, demeure l'absence de reconnaissance de pouvoir législatif aux entités décentralisées alors que la définition de l'Etat fédéral, tel qu'il est appliqué en Allemagne, repose sur la limitation des compétences de l'Etat fédéral. A côté de ces deux modèles types, on peut citer, par exemple, le modèle espagnol qui reconnaît de larges compétences aux collectivités territoriales ainsi que la possibilité de recourir au Tribunal constitutionnel pour voir préserver leurs compétences.

Au-delà de ces définitions, il convient d'observer l'affirmation d'une tendance favorable à la décentralisation dans la plupart des pays européens qui s'illustre, en particulier, par l'adoption de réformes constitutionnelles en Belgique, en France, en Grèce, en Irlande, en Italie et au Royaume-Uni. Comme le remarque M. Michel Piron, député, dans un rapport paru en 2006 : *« ces pays, au même titre que la France, affrontent les mêmes problématiques : tension entre efficacité économique et exigences démocratiques, mondialisation et européanisation, nouveaux modes d'administration publique, montée des régions, abstentionnisme et perte d'intérêt pour la politique en général et la politique locale en particulier,*

demande de représentation provenant de sections particulières, non élues, de la société » (1).

Cette légitimation des politiques décentralisatrices s'est accompagnée de transferts de compétences notamment en Italie, en Espagne et en Grèce. En Grande-Bretagne, le processus de « dévolution » a même réduit les services de l'État à la portion congrue en Écosse et au Pays de Galles.

Ce mouvement de fond a eu pour autre conséquence de modifier sensiblement les modalités de gouvernance locale en Europe. Jusqu'à présent, il était habituel (2) de distinguer au moins trois grands groupes de pays dont les traditions locales pouvaient être considérées comme convergentes :

- Un premier groupe rassemblait les pays du Sud de l'Europe (France, Italie, Belgique, Espagne, Portugal, Grèce) ayant été influencés par la tradition napoléonienne, les élus locaux y étaient considérés comme puissants au niveau national mais représentant des petites communes disposant de peu d'autonomie, l'accent étant mis sur leur rôle d'intermédiation avec le pouvoir central.
- Un deuxième groupe rassemblait le Royaume-Uni et l'Irlande avec des élus locaux sans grand poids politique au plan national mais très investis dans la conception et le fonctionnement des services publics sur le plan local.
- Enfin, un troisième groupe était constitué des pays d'Europe centrale et d'Europe du Nord (Allemagne, Pays-Bas, Autriche, Scandinavie...) pour lequel le gouvernement local pouvait apparaître comme institutionnellement puissant et financièrement autonome dans le cadre d'une tradition favorable à la prise de décision décentralisée.

En dépit de ces traditions différentes, force est de constater que les pays européens ont été confrontés à des défis similaires qui les ont amenés à adopter des réponses convergentes.

(1) « Gouverner en France : quel équilibre territorial des pouvoirs ? », rapport d'information n° 2881 de M. Michel Piron, Assemblée nationale, février 2006, p. 170.

(2) Voir sur ce sujet les analyses de Mme Élodie Guérin-Lavignotte et de M. Éric Kerrouche, « Les élus locaux en Europe – Un statut en mutation », Les études de la Documentation française, 2006.

2. Des évolutions convergentes motivées par la nécessité de renforcer la légitimité de l' élu

Alors que le territoire local était jusqu'à il y a peu principalement le lieu de la légitimation politique, de la construction du « leadership », il est apparu progressivement comme l'espace naturel d'exercice de nombreuses politiques publiques et, donc, comme un lieu d'exercice de la responsabilité politique.

Pour commencer, l'évolution des modes de gestion publique a considérablement accru la technicité des fonctions locales. Le développement des relations contractuelles avec des gestionnaires privés (privatisations, délégations de service public, partenariats public-privé en particulier), le poids grandissant de la réglementation, notamment en matière de marchés publics, la diversité croissante des statuts des personnels locaux et des réglementations afférentes constituent quelques unes des évolutions notables à l'œuvre depuis deux décennies.

Pour y répondre, l' élu local doit non seulement être un bon médiateur des attentes de ses administrés mais il a dû également développer des qualités de juriste, de gestionnaire et de communicant. « Homme à tout faire », l' élu local devient un « multi-spécialiste » qui doit rendre des comptes sur le plan politique mais également sur le plan managérial, budgétaire, civil et pénal. Cette évolution s'est traduite par une charge de travail en augmentation constante pour les élus détenteurs d'une fonction exécutive.

Le statut de l' élu local en Suède

Il y a en Suède deux niveaux d'autorités locales. Les communes, dont le nombre a été considérablement réduit, sont au nombre de 284. Il y en avait plus de 2000 au début du 20ème siècle. Les attributions des communes comportent les services d'action sociale et les domaines de l'environnement, de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, mais également les questions d'éducation, y compris la prise en charge des enseignants. En revanche, il n'y a pas en Suède de services de police municipale. Les 20 régions exercent des responsabilités essentiellement dans le domaine économique, mais sont également responsables de la gestion de l'essentiel du système de santé, avec la gestion des hôpitaux et de l'ensemble du système de soins. Le poids économique des communes et des régions est considérable puisqu'elles emploient au total plus de 1,1 million de personnes, chiffre incluant l'ensemble des personnels de l'éducation primaire et secondaire, de même que l'essentiel du personnel de santé. La ville de Stockholm emploie plus de 50 000 personnes.

Les membres des conseils municipaux et régionaux sont élus au suffrage universel direct tous les quatre ans, le même jour que les députés au parlement national. Il n'y a pas eu d'évolution notable concernant le « métier d' élu local » en Suède au cours des dernières années. Il y a environ 14.000 élus dans les conseils municipaux et régionaux, dont la grande majorité exerce leur mandat en plus de leur profession habituelle, en percevant une indemnité pour chaque séance du conseil.

Les femmes représentent un peu plus de 45% des élus locaux. Selon les communes, la taille du conseil municipal varie de 15, pour les plus petites communes, à 101 membres (Stockholm). Seuls 2000 d'entre eux exercent leur mandat à temps plein (1200) ou à temps partiel (800). Le nombre de ces élus pris en charge par les collectivités locales dépend de la taille de la commune (les plus petites communes ont un seul élu à temps partiel pris en charge par la commune, la ville de Stockholm une quinzaine) ou de la région. Leur salaire est fixé par les collectivités locales elle-même et vont de 25.000 à 80.000 couronnes suédoises (2.800 à 9.000 euros) par mois, les entités les plus importantes versant les salaires les plus élevés. La loi organise l'emploi de ces membres à temps plein de conseils de manière généreuse, ils bénéficient d'une retraite à taux plein s'ils ont exercé leur mandat pendant 12 ans et leur employeur est dans l'obligation de les reprendre à l'expiration de leur mandat. En fait, dans un système politique marqué par le système proportionnel, les employés à plein temps des conseils locaux sont généralement des hommes politiques en attente d'une confirmation de leur position au sein de leur parti et d'un mandat parlementaire.

La situation généralement favorable de l' élu politique ne fait pas l'objet d'un véritable débat au sein de la classe politique, ni au sein de l'opinion. Des critiques de type populiste sont parfois émises par les petits partis, en particulier d'extrême droite qui ne bénéficient pas eux-mêmes pleinement du système. Ils sont ainsi généralement exclus des postes pris en charge par les communes ou régions en raison de leur faible poids et parce que les partis politiques traditionnels ont une attitude de « cordon sanitaire » à leur égard.

En Suède comme en France, les présidents des conseils municipaux et régionaux ne sont pas élus directement, mais par le conseil lui-même lors de sa première session. Le titre de « maire » n'existe même pas officiellement dans les textes suédois, même si les présidents de conseils municipaux se prévalent généralement de celui-ci. L'idée d'une élection directe des maires et des présidents de conseil régionaux fait partie des pistes de réflexion de la classe politique, notamment de « l'Association des Communes et Régions » qui pense que la fonction de ces responsables se trouverait ainsi valorisée dans l'opinion.

L'idée d'une réorganisation des structures avec une réduction du nombre de régions est envisagée et a fait l'objet de différentes études. L'idée est de constituer des régions d'une taille comparable à celles des autres pays de l'Union européenne et rassembler entre un et deux millions d'habitants. Ces entités nouvelles devraient disposer chacune d'un « parlement régional », doté de pouvoir accrus en matière économique et sociale, d'une université et d'un hôpital universitaire.

Par ailleurs, les compétences des collectivités locales ont été accrues à travers les lois de décentralisation, de « dévolution » en Grande-Bretagne ou de renforcement des autonomies et des régions en Espagne et en Italie dans le cadre d'une application du principe de subsidiarité. En Suède, le nombre des communes a été fortement réduit, ce qui augmente d'autant les responsabilités des gestionnaires locaux et un projet est à l'étude pour réduire le nombre des régions de 20 à 6 ou 9.

Confrontés à une fonction de plus en plus exigeante en termes de temps et placés dans la nécessité de développer de nouvelles compétences pour mener à bien des projets en commun avec l'État, l'Union européenne, les autres collectivités, les entreprises..., les élus locaux détenteurs de fonctions exécutives ont dû, de plus en plus, s'impliquer dans l'exercice de leur mandat à plein temps. Le renoncement à l'exercice d'une autre activité professionnelle a ainsi amené de nombreux élus à professionnaliser leur activité politique et à l'envisager sous la forme d'une « carrière ». Dès lors, la question du statut est devenue plus prégnante notamment en ce qui concerne le salaire, la reconversion à l'issue du mandat, la formation.

Par ailleurs, la question du cumul des mandats a également changé de nature puisque à mesure que l'exercice des mandats locaux est devenu plus « chronophage », le cumul des mandats a pu apparaître comme un facteur de mauvais exercice de ceux-ci. C'est ainsi que si le cumul des mandats était déjà très limité dans le reste de l'Europe, il a quasiment disparu dans la plupart des pays, à l'exception de la Belgique qui reste proche de la France en cette matière.

Face à l'accroissement des responsabilités des élus locaux, une forte demande de légitimation s'est fait entendre qui a donné lieu à des réformes institutionnelles ayant privilégié, notamment, le recours à l'élection au suffrage universel direct.

Le statut de l' élu local en Espagne

Il existe en Espagne trois niveaux hiérarchisés de collectivités infra-étatiques (établis par l'article 137 de la Constitution espagnole). Les plus importantes sont les Communautés autonomes (17). En dessous se situent les Provinces (50) –dont les élus sont les seuls désignés au suffrage indirect–, et les Municipalités (plus de 8.800). A cette division de base se sont ajoutés des niveaux d'intercommunalité tels les « comarcas » et « mancomunidades ».

De manière générale, le travail des élus locaux espagnols est reconnu et apprécié : parce qu'ils se situent à l'échelon le plus proche de la population et sont donc perçus comme plus à même de résoudre les problèmes concrets quotidiens ; parce que leur charge procède plus souvent d'une vocation citoyenne que d'une ambition nationale. Il n'est pas rare d'observer un décalage, voire une inversion, entre scrutins nationaux et scrutins locaux dans une même ville. A noter toutefois que divers scandales de corruption urbanistique ayant récemment éclaté, notamment dans certaines villes du littoral, ont eu un impact négatif (mais difficile à quantifier) sur l'image des élus locaux.

La bonne image des élus locaux espagnols dans l'opinion tient à des raisons institutionnelles (forte décentralisation) ainsi, semble-t-il, qu'à des **règles assez précises et rigoureuses limitant le cumul des mandats** et fixant le régime des incompatibilités. Ainsi, il n'est pas possible pour un parlementaire au sein d'une Communauté autonome d'être élu au Congrès des Députés. De même, s'il n'existe pas de règle formelle interdisant à un Député national d'être titulaire d'un mandat local, la pratique est quasiment inexistante. Ce n'est en revanche pas le cas au Sénat, où siègent de nombreux maires et conseillers municipaux, mais cette institution dispose de pouvoirs bien moindres que le Sénat français. Un maire peut également être élu à la tête d'une Assemblée de province. Le poids institutionnel des Communautés autonomes a, en outre, pour conséquence que certains acteurs de premier plan de la scène politique nationale n'occupent au cours de leur carrière aucun poste autre que local ou régional.

Les règles de base relatives aux élus locaux au sens large figurent dans le Chapitre V de la loi du 2 avril 1985, intitulé « Statut des Membres des Institutions locales » (Estatuto de los Miembros de las Corporaciones locales). Ces règles se contentent de fixer un cadre général, car des différences qui tendent à s'accroître existent, en effet, d'une Communauté autonome à l'autre.

L'article 73 de ce texte renvoie à la loi électorale pour ce qui a trait à la détermination du nombre de membres des institutions locales, à la procédure électorale et à la durée de leur mandat (4 ans). L'article 74 cherche à articuler le droit à exercer un mandat public représentatif (garanti par l'article 23.2 de la Constitution) et le droit au travail (article 35 du même texte).

Il fixe notamment les règles relatives à la situation des élus membres de la fonction publique : ceux-ci se trouvent en situation de « services spéciaux » (forme de disponibilité) lorsqu'ils sont élus au sein de la collectivité pour laquelle ils sont supposés travailler (ce qui est un motif d'incompatibilité) ou lorsqu'ils sont fonctionnaires au sein d'une autre administration, mais que leur mandat est rémunéré et à temps plein. Par ailleurs, les élus locaux exerçant leur mandat à temps partiel sont assurés de voir l'emplacement de leur lieu de travail (que leur emploi soit public ou privé) inchangé pendant la durée de leur mandat.

L'article 75 distingue les différentes formes de rémunération des élus locaux :

- les rétributions (exclusives de toute autre forme de rétribution publique) sont réservées aux élus exerçant leur mandat à temps plein. Considérés comme des salariés, ils sont affiliés au Régime général de Sécurité Sociale. Les élus exerçant leur charge à temps partiel se verront rétribués à hauteur du temps consacré à l'exercice de leur mandat.

- les indemnités de présence (« asistencias ») sont versées à ceux des élus qui n'exercent leur mandat ni à temps plein, ni à temps partiel, pour chacune des sessions auxquelles ils assistent effectivement.

- enfin, chaque élu peut être indemnisé des dépenses qu'il a été amené à faire dans le cadre de son mandat.

Le montant de chacune de ces rémunérations est fixé par l'assemblée plénière (« Pleno ») de chaque institution, c'est-à-dire le Parlement pour les Communautés Autonomes, l'Assemblée pour les provinces, et l'Assemblée municipale pour les communes. En outre, sont exigées de la part de chaque élu local lors de sa prise de fonctions une déclaration sur toutes les causes d'incompatibilité possibles, ainsi que sur toutes les activités susceptibles de lui assurer une source de revenus, en même temps qu'une déclaration sur le contenu de son patrimoine.

C'est à l'assemblée plénière de chaque institution que revient également le soin de déterminer le nombre de postes et de mandats exigeant un exercice à temps plein : tout dépend bien entendu de la taille de la collectivité. Enfin, l'assemblée plénière évalue, pour chaque élu concerné, si son mandat et son activité professionnelle sont compatibles.

Les élus locaux ont le droit et l'obligation d'assister aux sessions des organes collégiaux, sous peine d'amende en cas d'absence non justifiée.

Depuis le 9 décembre 2006, est entrée en vigueur une loi du 29 novembre de la même année, répondant à une revendication de longue date des élus locaux, et qui étend à ces derniers la protection et la couverture de la Sécurité Sociale en cas de chômage, dont ils étaient auparavant exclus. Cette mesure concerne tout particulièrement les élus exerçant leur mandat à temps plein, susceptibles de se retrouver au chômage en cas de défaite électorale.

Diverses évolutions ont eu lieu depuis 1985, poursuivant des objectifs différents.

a) La Loi 11/1999 du 21 avril, adoptée dans le cadre du « Pacte local », a cherché à renforcer les fonctions exécutoires et de gestion des Présidents des institutions locales. Elle s'accompagnait d'une modification de la Loi organique du Régime électoral général, destinée à améliorer la procédure de la motion de censure, et introduisant au niveau local la « motion de confiance ». Objets d'un large consensus politique, ces textes se fondaient sur les observations effectuées quant au fonctionnement des institutions locales quatorze ans après l'entrée en vigueur de la loi de base.

b) La Loi 57/2003 de mesures pour la Modernisation du Gouvernement local a modifié les règles de fonctionnement des municipes les plus importants.

La loi poursuivait deux objectifs : répondre aux attentes d'une direction claire et transparente pour les électeurs, ce qui nécessite des responsables à même de gérer rapidement et efficacement, mais également répondre à l'exigence d'un débat public ouvert et créatif portant sur les principales politiques de la ville, tout en approfondissant le contrôle d'un exécutif renforcé, par le biais du développement des pouvoirs de délibération et d'enquête de l'assemblée plénière.

Transformée en véritable organe « parlementaire » délibérant, cette dernière se trouve privée de fonctions exécutives et administratives : celles-ci sont en effet attribuées au Conseil de Gouvernement Local (« Junta de Gobierno Local »), qui occupe une position prééminente dans la nouvelle organisation, puisqu'il hérite de la plupart des fonctions exécutives du maire. Certains ont opéré un parallèle entre le système de gouvernement national et le nouveau système local ainsi créé, en assimilant le rôle du maire à celui du chef du Gouvernement (Presidente del Gobierno).

Pour répondre aux exigences croissantes en matière de compétences techniques, le texte offrait au maire la **possibilité de désigner, pour faire partie du Conseil de Gouvernement Local, un certain nombre de membres non élus (sans avoir le statut de conseiller), dans la limite d'un tiers du total des membres**. Le maire peut ainsi s'entourer d'experts à même de lui apporter un éclairage complet sur des thèmes à la composante technique importante.

c) Depuis 2005, a été lancée l'idée d'une nouvelle réforme du Gouvernement local, dont l'un des aspects les plus importants serait l'extension du système élaboré en 2003 pour les plus grandes communes à l'ensemble des municipes.

La question a fait l'objet d'un livre blanc auquel ont contribué de nombreux experts, et où les exemples de l'Allemagne et de la France étaient notamment évoqués. Une conférence sectorielle (réunissant le Ministre compétent sur le plan national, et les ministres idoines de chaque Communauté Autonome) a été créée, et un avant-projet de Loi de base du Gouvernement et de l'Administration locale (Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local) a vu le jour.

Les principaux points du projet sont une nouvelle régulation des compétences (adaptée à une société dont les caractéristiques ont sensiblement évolué depuis 1985), le développement d'un modèle d'intercommunalité cohérent, la clarification du Statut des élus locaux (donnant à la majorité les moyens de gouverner, et à l'opposition les moyens de contrôler), et la mise en place d'un système où la séparation des pouvoirs serait clairement établie au niveau local. **Était également évoquée dans les travaux préparatoires la possibilité d'introduire l'élection directe du maire** (revendication qui figure d'ailleurs dans le programme des principales forces politiques), mais cette évolution semble avoir pour l'instant été laissée de côté. Le projet devait théoriquement être étudié au début de l'année 2007, mais le contexte politique actuel, marqué par une forte crispation, laisse planer le doute quant au fait qu'il puisse être adopté avant les élections autonomes et municipales prévues en mai prochain.

B. UNE LÉGITIMITÉ DES ELUS LOCAUX RENFORCÉE GRÂCE À L'ÉLECTION AU SUFFRAGE UNIVERSEL DIRECT

1. Des responsables d'exécutifs locaux français désignés par des conseils élus selon des modalités diverses

En France, seul le chef de l'État est choisi directement par les Français dans le cadre d'un scrutin majoritaire à deux tours. Les responsables des exécutifs locaux sont tous désignés par des conseils élus qui sont eux-mêmes désignés selon des modes de scrutin variables.

Les modalités de gouvernance locale en France ne répondent pas aux critères de l'analyse institutionnelle classique qui distinguent volontiers les régimes selon leurs modalités de séparation des pouvoirs exécutif et délibératif, sur un mode parlementaire ou présidentiel. La principale caractéristique de notre gouvernance locale réside même précisément dans l'absence de distinction formelle entre un organe exécutif et délibératif, le chef de l'exécutif local étant également le président du conseil élu.

On peut rappeler à cet égard que l'article L. 2122-1 du Code général des collectivités territoriales dispose que, dans chaque commune, « *il y a (...) un maire et un ou plusieurs adjoints élus parmi les membres du conseil municipal* » et que l'article L. 2122-4 du même code prévoit dans son premier alinéa que « *le conseil municipal élit le maire et les adjoints parmi ses membres au scrutin secret et à la majorité absolue, nul ne peut être élu maire s'il n'est âgé de dix-huit ans révolus* ».

On peut noter que des dispositions proches existent pour les autres collectivités locales que sont le conseil général (1) et le conseil régional (2). La seule exception, de taille, à cette absence de distinction entre des fonctions uniquement exécutive et délibérative concerne la collectivité territoriale de Corse.

Le statut particulier de la collectivité territoriale de Corse

Le statut de la collectivité territoriale de Corse a été modifié par la loi n°2002-92 du 22 janvier 2002. Ce statut se distingue du statut des régions métropolitaines en ce qu'il instaure un régime de gouvernement local de type parlementaire fondé sur la distinction entre un organe exécutif et un organe délibératif, le premier étant responsable devant le second. Il est toutefois à noter qu'il n'existe pas de droit de dissolution au bénéfice de l'exécutif local.

Le statut de la collectivité territoriale de Corse prévoit que l'Assemblée de Corse a pour mission de régler les affaires de la Corse et de **contrôler le conseil exécutif** (art. L. 4422-15). L'Assemblée de Corse élit son président (art. L. 4422-8 du CGCT) qui a pour mission d'exercer la police de l'assemblée et de fixer l'ordre du jour.

Le conseil exécutif de Corse est composé, quant à lui, d'un président assisté de huit conseillers exécutifs. Il dirige l'action de la collectivité territoriale, notamment dans les domaines du développement économique et social, de l'action éducative et culturelle et de l'aménagement de l'espace. Il élabore, en concertation avec les collectivités locales de l'île, et met en œuvre le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse.

(1) Le premier alinéa de l'article L. 3122-1 du CGCT prévoit que « *le conseil général élit son président lors de la réunion de droit qui suit chaque renouvellement triennal* ».

(2) Le premier alinéa de l'article L. 4133-1 du CGCT prévoit que « *le conseil régional élit son président lors de la réunion de droit qui suit chaque renouvellement* ».

Le président du conseil exécutif est le candidat figurant en tête de la liste élue pour désigner les membres du conseil exécutif. La totalité des sièges à pourvoir est attribuée à la liste qui a obtenu le plus de suffrages. Par ailleurs, **un membre du conseil exécutif ne peut cumuler sa fonction avec celle de conseil de l'Assemblée,** puisqu'il est prévu que tout conseiller à l'Assemblée de Corse élu au conseil exécutif est regardé comme démissionnaire de ses fonctions de conseiller à l'Assemblée.

Conformément au « modèle parlementaire », l'article L. 4422-31 du CGCT prévoit que **l'Assemblée de Corse peut mettre en cause la responsabilité du conseil exécutif par le vote d'une motion de défiance. Il s'agit toutefois d'une motion particulière qui s'apparente à la « défiance constructive ».** Celle-ci doit, en effet, mentionner à la fois les motifs pour lesquels elle est présentée ainsi que la liste des noms des candidats aux mandats de président et de conseillers exécutifs de Corse appelés à exercer ces fonctions en cas d'adoption de la motion de défiance.

A l'issue de cette brève présentation, on peut retenir que le régime de la collectivité territoriale de Corse s'apparente à un régime parlementaire « rationalisé ». Le recours à une motion de défiance constructive lui fait partager des traits communs avec les institutions allemandes et espagnoles. En cela, ce régime se distingue des modalités de gouvernance locale qui se développent en Europe aujourd'hui sur le modèle présidentiel fondé sur l'élection au suffrage universel direct du chef de l'exécutif local et des membres du conseil élu.

La désignation des conseils élus diffère sensiblement pour chacune des collectivités : alors que le scrutin de liste est employé pour les élections municipales et régionales, c'est le scrutin uninominal majoritaire qui demeure en vigueur pour désigner les conseillers généraux.

Depuis 1884, l'élection des conseillers municipaux a lieu tous les six ans au suffrage universel direct. Le mode de scrutin pour les élections municipales est, lui-même, différent selon que la commune compte plus ou moins de 3.500 habitants. Dans les plus petites communes, il existe une obligation de composer une liste (sauf en dessous de 2.500 habitants) que les électeurs peuvent modifier en rayant ou en ajoutant un ou plusieurs noms. Au premier tour, seuls les candidats ayant obtenu la majorité absolue des suffrages exprimés sont élus, à condition que le nombre de suffrages représente, au moins, le quart des électeurs inscrits. Au second tour, les candidats ayant recueilli la majorité relative des suffrages sont élus.

Dans les communes de plus de 3.500 habitants, il existe une obligation de composer une liste selon le principe de parité. Les électeurs ne peuvent modifier les listes. Au premier tour, la liste ayant obtenu la majorité absolue détient la moitié des sièges, l'autre moitié des sièges étant répartie à la proportionnelle entre toutes les listes ayant eu au moins 5 % des suffrages. Au second tour, seules les listes ayant obtenu au 1er tour au moins 10 % des suffrages exprimés peuvent se présenter. La liste ayant obtenu la majorité relative des suffrages détient la moitié des sièges tandis que l'autre moitié des sièges est répartie entre toutes les listes ayant eu au moins 5 % des suffrages.

Les conseillers généraux sont élus au suffrage universel direct depuis la loi départementale du 10 août 1871. La durée de leur mandat est fixée à six ans et ils sont renouvelés par moitié tous les trois ans : une moitié en même temps que les élections municipales, l'autre moitié avec les élections régionales. La circonscription électorale est le canton et le mode de scrutin est majoritaire uninominal à deux tours. Un candidat est élu au premier tour s'il obtient la majorité absolue des suffrages exprimés et un nombre de voix au moins égal au quart de celui des électeurs inscrits. Au second tour, seule la majorité relative est nécessaire pour être élu et seuls les candidats ayant obtenu au premier tour au moins 10 % du nombre des inscrits peuvent se présenter.

Enfin, il convient de rappeler que le mode de scrutin des élections régionales a été sensiblement modifié par la loi du 11 avril 2003. Les conseillers régionaux sont élus pour six ans au scrutin de liste. Au premier tour, la liste qui obtient la majorité absolue des voix obtient le quart des sièges à pourvoir, les sièges restant étant répartis à la représentation proportionnelle entre les listes ayant obtenu au moins 5 % des voix. Si aucune liste n'a obtenu la majorité absolue, il y a un second tour auquel participent les listes ayant obtenu 10 % des voix au premier tour. La liste qui obtient le plus de voix dispose du quart des sièges à pourvoir, le reste des sièges est réparti à la proportionnelle entre les listes ayant obtenu au moins 5 % des voix. Les sièges attribués à chaque liste sont répartis entre les sections départementales qui la composent au prorata des voix obtenues par la liste dans chaque département.

Le statut de l' élu local en Belgique

La commune est un lieu de pouvoir extrêmement important dans le système institutionnel belge. Tout homme politique important se doit d'avoir un ancrage local. Il s'agit aussi pour les citoyens d'un lieu identitaire prononcé. Le lien structurel existant entre le conseil communal et le Centre public d'action sociale joue un rôle évident dans la visibilité de la commune. La pratique constante du cumul des mandats entraîne une relation étroite entre la commune et les autres niveaux de pouvoir (province, région, communauté, Etat fédéral, Parlement européen).

Si le vote est obligatoire, il n'en reste pas moins que le taux de participation varie (absences justifiées, votes blancs et nuls) : il faut souligner que la participation atteint, en général, son maximum lors des élections communales et ce taux a encore atteint un record à l'occasion des dernières élections communales, le 8 octobre dernier, pour atteindre 93%. Les sanctions judiciaires de l'absentéisme sont rares. En outre, l'absentéisme des membres du Bureau est systématiquement sanctionné.

L'électeur est satisfait de voir les responsables politiques nationaux participer aux élections locales (l'ensemble des Ministres fédéraux, régionaux et communautaires ont participé aux dernières élections locales, à quelques exceptions près) et le fait savoir grâce à la possibilité qu'il a de personnaliser son vote.

Il n'empêche que des scandales sont venus affecter l'image de certains élus locaux, singulièrement socialistes depuis 18 mois: sans surprise, le PS, principale force politique francophone, a souffert d'un léger recul de trois points en octobre 2006, par rapport aux régionales de 2004. L'extrême droite, pourtant très divisée et structurellement faible en Wallonie, a progressé.

Il n'existe pas de distinction entre élus à temps plein et ceux à temps partiel. Le plus souvent, les élus locaux conservent une activité professionnelle. Un congé politique de un à deux jours par semaine est prévu.

Une loi de 1999 revalorise les traitements des élus locaux. Le traitement des bourgmestres et échevins est fixé par la loi selon un barème qui varie en fonction du nombre d'habitants de la commune. Les conseillers municipaux ont des jetons de présence lorsqu'ils assistent aux réunions du conseil, des commissions et sections. Le montant de ces jetons est fixé par le conseil communal dans la limite du montant maximum fixé par la loi. Le traitement global (tous mandats cumulés) ne doit pas dépasser une fois et demie l'indemnité parlementaire. La notion de mandat est maintenue. De ce fait, l' élu local n'est ni un salarié, ni un fonctionnaire.

Les élus locaux sont élus pour 6 ans. Pour être élu local, il faut être âgé de 18 ans, de nationalité belge (ou ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne pour les conseillers communaux et les échevins), inscrit dans le registre de la population de la commune, ne pas être exclu du droit de vote suite à une condamnation.

Aucun statut pénal spécifique n'est attribué aux élus locaux. Ils sont, par conséquent, soumis aux règles de responsabilité pénale et civile. La loi du 4 mai 1999 relative à la responsabilité civile et pénale des bourgmestres, échevins et membres de la députation permanente aménage des mécanismes de garanties afin de soulager les mandataires locaux dont la responsabilité est mise en œuvre. En effet, en ce qui concerne l'aspect civil de la procédure, la commune peut être appelée à la cause et condamnée au paiement des amendes auxquelles son bourgmestre ou échevin est condamné à la suite d'une infraction commise dans l'exercice normal de ses fonctions.

2. Une évolution européenne favorable à la désignation directe des responsables des exécutifs locaux

Le **recours à l'élection au suffrage universel direct des maires** concerne déjà 11 États membres *(1)* de l'Union européenne. Pour l'essentiel, ce choix a été fait dans la deuxième moitié des années 1980, entre 1985 et 1990. Par ailleurs, plusieurs pays envisagent sérieusement de s'y convertir à l'instar des Pays-Bas, de l'Espagne et de la République tchèque, ce qui devrait faire qu'une majorité d'États membres en seront dès lors des adeptes.

Les Pays-Bas, après la Belgique, remettraient ainsi en question leur tradition de nomination des maires par le pouvoir exécutif. En Suède, la réflexion est menée au sein de l'« Association des communes et régions » qui estime que le recours à l'élection au suffrage universel permettrait de mieux valoriser les fonctions des élus locaux responsables d'un exécutif auprès de l'opinion publique.

En Espagne, la proposition figure dans les programmes de l'ensemble des principaux partis politiques et il semble exister un consensus pour l'adopter prochainement. Pour le moment, les maires sont désignés par leur conseil élu.

(1) Allemagne, Autriche, Chypre, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Pologne, Portugal, Slovaquie, Slovénie.

Lors de sa rencontre avec la délégation sénatoriale, Mme Carmen Gallego, conseillère municipale de la ville de Saragosse, a ainsi précisé que les élections municipales avaient lieu tous les 4 ans au scrutin proportionnel de liste fermé (présentée par les partis politiques) dans les villes importantes et ouvert dans les petites communes. Les maires sont élus par leurs pairs conseillers municipaux (31 conseillers à Saragosse), mais au suffrage universel direct dans les plus petites communes.

L'élection du maire au suffrage universel direct

En Allemagne, en Autriche et en Italie, le maire est élu au suffrage universel direct depuis les années 1990. Il en est de même en Hongrie, en Pologne, en Slovaquie et en Slovénie qui ont rejoint l'Union européenne en 2004. Depuis 2004, en Irlande, les « *cathaoirligh* » (responsables des exécutifs locaux) sont élus au suffrage universel direct.

En Espagne, les petites communes de moins de 100 habitants fonctionnent en « *concejo abierto* » avec un « *alcalde* » (« maire ») directement élu par le peuple. Par ailleurs, tous les partis politiques proposent d'étendre l'élection au suffrage universel direct à l'ensemble des maires.

La Lituanie, la République Tchèque et la Suède mènent des réflexions en faveur de l'introduction de ce mode de désignation de leurs édiles. Il en est de même en Flandre belge où le gouvernement régional a préparé un projet de loi visant à introduire l'élection du maire au suffrage universel.

En Norvège, depuis 1999, vingt municipalités se sont vu conférer la possibilité d'élire leur maire au suffrage universel. Ce nombre a été porté à 34 en 2004.

Au Portugal, le candidat en tête de la liste ayant obtenu le plus de suffrages devient automatiquement maire.

Procédures de désignation du maire en Europe

Pays	Nommé	Maire	Élu au suffrage direct	Année d'élection au suffrage direct
		Élu par le Conseil		
Allemagne			X	Année 1990
Autriche		X	X	Année 1990
Belgique (Wallonie)	X		X	2005/projet (Flandres)
Chypre			X	1985
Danemark		X		1985
Espagne		X	X	1985
Estonie		X		1985
Finlande		X		1985
France		X	X	1985
Grèce			X	1864
Hongrie			X	1990
Irlande			X	2004
Italie			X	1993
Lettonie		X		1993
Lituanie		X		Projet
Luxembourg	X			Projet
Malte		X		Projet
Norvège		X	X	1999
Pays-Bas	X			Projet
Pologne			X	2002
Portugal			X	
République tchèque		X		Projet
Royaume-Uni		X	X	2001-2002
Slovaquie			X	1990
Slovénie			X	1990
Suède		X		1990

Source : Elodie Guérin-Lavignotte et Eric Kerrouche, 2005

En Allemagne, le principe de l'élection au suffrage universel du maire s'est diffusé dans les années 1990 en partant des Länder du Sud où la pratique était connue vers les autres Länder du pays. On peut noter que ce modèle qui existait déjà au XIX^{ème} siècle a été conforté au lendemain de la Seconde guerre mondiale par les forces d'occupation américaines qui ont ainsi encouragé l'implantation d'un « système présidentiel local » caractérisé par un maire et un conseil élus au suffrage universel direct et dotés chacun de compétences propres.

M. Volker Bouffier, ministre de l'Intérieur du Land de Hesse, a précisé lors de la rencontre avec la délégation sénatoriale que, s'agissant de l'organisation institutionnelle des collectivités, l'élection des maires relevait auparavant des Parlements locaux. **Le choix de recourir à l'élection au suffrage universel direct a répondu à l'objectif de renforcer la légitimité du maire et d'impliquer davantage les citoyens.** Ce mode de désignation est aujourd'hui devenu la norme en Allemagne. La durée du mandat de maire varie ; elle est, selon les Länder, de 5, 6 ou 8 ans. Dans le Land de Hesse, le mandat est de 6 ans.

L'élection directe du maire dans les Länder allemands

Länder	Année de mise en place	Maire	Landrat
Bade-Wurtemberg	1956	X	-
Bavière	1952	X	X
Brandebourg (*)	1993/1998	X	Non
Hesse	1991/1992	X	X
Mecklembourg-Poméranie occidentale (*)	1999	X	X
Basse-Saxe	1996	X	X
Rhénanie-du-Nord – Westphalie	1994	X	X
Rhénanie – Palatinat	1993	X	X
Sarre	1994	X	X
Saxe (*)	1994	X	X
Saxe-Anhalt (*)	1994	X	X
Schleswig-Holstein	1996	X	X
Thuringe (*)	1994	X	X

(*) Länder de l'Est.

On peut également observer que, dans de nombreux Länder, il existe également une **procédure de destitution du maire** soit d'initiative populaire (Brandebourg, Saxe, Schleswig-Holstein) soit à l'initiative du conseil (1).

Dans ce dernier cas, une majorité de Länder prévoit le recours à une majorité des 2/3 tandis que les autres se contentent d'une majorité simple. Enfin, le recours au référendum pour destituer le maire est aussi prévu avec des garanties en termes de participation.

(1) Voir sur ce sujet les analyses de Mme Élodie Guérin-Lavignotte et de M. Éric Kerrouche, « Les élus locaux en Europe – Un statut en mutation », Les études de la Documentation française, 2006.

Concernant les Kreise, M. Rainer Lavie, président du Kreistag de Darmstadt-Dieburg a expliqué à la délégation de l'Observatoire que les Kreise, qui ont été créés en 1932, sont organisés aujourd'hui selon le principe de la séparation des pouvoirs exécutif et délibératif, les Parlements locaux ayant pour mission de contrôler l'administration locale. Les membres de l'Assemblée sont élus pour un mandat de 5 ans au scrutin proportionnel. Le recours au mode de scrutin proportionnel fait qu'il est rare qu'il y ait des majorités absolues, c'est pourquoi l'exécutif des Kreise est élu au suffrage universel direct. M. Rainer Lavie a indiqué que les relations entre les deux pouvoirs pouvaient être difficiles en cas de divergences de majorité.

Par ailleurs, il a estimé que **l'élection au suffrage universel direct du Président renforçait sa légitimité face au Parlement local et face à l'opinion publique**. Il a observé que **ce mode d'organisation correspondait à un objectif constitutionnel visant à donner la priorité à la démocratie**.

Les procédures de destitution du maire en Allemagne

<i>Länder</i>	Existence de la procédure		Initiative populaire	Initiative du conseil	Référendum
	Maire	<i>Landrat</i>	Minimum de vote requis (% de l'électorat)	Minimum de vote du conseil requis	Minimum de vote positif requis (% de l'électorat)
Bade-Wurtemberg	-	-	-	-	-
Bavière	-	-	-	-	-
Brandebourg (*)	X	Non	25/15	Majorité des 2/3	25
Hesse	X	X	-	Majorité des 2/3	25
Mecklembourg-Poméranie occidentale (*)	X	X	-	Majorité des 2/3	33,3
Basse-Saxe	X	X	-	Majorité	25
Rhénanie-du-Nord – Westphalie	X	X	-	Majorité des 2/3	25
Rhénanie – Palatinat	X	X	-	Majorité des 2/3	30
Sarre	X	X	-	Majorité des 2/3	30
Saxe (*)	X	X	33,3	Majorité	50
Saxe-Anhalt (*)	X	X	-	Majorité	30
Schleswig-Holstein	-	-	25	Majorité des 2/3	33,3
Thuringe (*)	X	-	-	Majorité	30

(*) *Länder de l'Est*

Source : Hellmut Wollmann. « The Directly Elected (Chief Executive) Mayor and Local Leadership in German Local Government : In Comparative Perspective » - Kommunalistieteelin - Aikalkuuskira (Finnish Local Government Journal) n° 2/2003, p. 126-143.

La Belgique se distingue avec des régimes électoraux propres pour la Flandre et la Wallonie. Dans cette dernière, pour être élu bourgmestre, il faut obtenir le plus de « voix de préférence » sur la liste la plus importante parmi celles qui composent la majorité communale. Il s'agit d'une désignation automatique sans possibilité d'intervention de la part du conseil élu. Cette formule rapproche le système wallon du « système présidentiel local » alors que précédemment les électeurs se contentaient de désigner les membres du conseil communal, celui-ci désignant le bourgmestre sous le contrôle du ministre de l'Intérieur de la Région.

L'élection du maire en Belgique

La loi du 13 juillet 2001 emporte le transfert des compétences en matière de réglementation des institutions communales aux Régions. Le mode de scrutin utilisé lors des élections communales est la proportionnelle. L'attribution des sièges se fait selon la méthode Imperiali. Celle-ci amplifie les résultats en sièges des listes les plus importantes en nombre de voix et diminue la représentation des petites listes. La Flandre et la Wallonie ont opéré des modifications différentes des règles relatives aux élections communales, en particulier en ce qui concerne le mode de désignation du bourgmestre.

En Région Flamande, le bourgmestre (il en est de même pour les échevins) est désigné parmi les conseillers belges sur la base d'un acte de présentation signé, d'une part, par une majorité des membres du conseil, d'autre part, par une majorité des conseillers élus sur la même liste que le candidat bourgmestre présenté. L'exigence de double majorité permet d'éviter que deux candidats prétendent à la fonction de bourgmestre sur la base d'une majorité (celle des membres du conseil pour l'un et celle des conseillers élus sur la même liste pour l'autre). En outre, le bourgmestre peut être désigné hors conseil communal.

Cette possibilité n'existe plus en Région wallonne où le mode de désignation du bourgmestre est profondément modifié par le décret du 8 décembre 2005. **Est désigné de plein droit bourgmestre le conseiller de nationalité belge qui a obtenu le plus de « voix de préférence » sur la liste qui a obtenu le plus de voix parmi les groupes politiques qui participent au pacte de majorité adopté par le conseil communal.** L'identité du bourgmestre découle donc, dans l'ordre : 1/ des groupes politiques qui participent au pacte de majorité, 2/ des scores électoraux obtenus par les listes correspondant à ces groupes, 3/ des « voix de préférence » au sein du groupe de la majorité dont la liste a obtenu le plus grand nombre de voix. Le législateur wallon cherche à rendre la désignation du bourgmestre plus démocratique puisqu'elle est fonction du nombre de « voix de préférence ». **Il ne s'agit pas d'une élection directe mais d'une désignation automatique du bourgmestre.** Le décret prévoit qu'au plus tard le 15 décembre qui suit les élections, le ou les projets de majorité doivent être déposés entre les mains du secrétaire général. Le pacte de majorité est adopté à la majorité des membres du conseil, au plus tard dans les trois mois suivant la date de validation des élections.

En Irlande, le recours à l'élection au suffrage universel direct a été motivé par le souci d'accroître la légitimité démocratique des élus locaux.

Il en a été de même en Italie afin de permettre au maire et au « *presidente* » de la province de s'affirmer au sein de leur organe respectif dans un contexte marqué en 1993 par la volonté de lutter contre la corruption et les méfaits de la représentation proportionnelle.

Lors de sa rencontre avec la délégation sénatoriale, M. Gian Valerio Lombardi, Préfet de la région de Milan, a remarqué que **l'élection au suffrage universel direct des maires depuis 1993 avait permis de renforcer leur légitimité** et avait donné lieu à la création d'un véritable « parti des maires ». Les maires des grandes villes sont en effet tous des personnalités qui se coordonnent pour peser sur le plan national.

Mme Letizia Moratti, maire de Milan, a pleinement confirmé cette évolution aux sénateurs de l'Observatoire de la décentralisation lors de l'entretien qu'elle leur a accordé. Elle a estimé, en particulier, que **l'élection au suffrage universel direct était très importante pour renforcer la responsabilité du maire vis-à-vis de la collectivité**. Les candidats doivent faire campagne sur un programme et un bilan de l'action du maire est établi à la fin du mandat. C'est pourquoi le recours au suffrage universel direct apporte responsabilité et légitimité. Une fois qu'il est élu, il revient au maire de nommer ses adjoints qui portent le titre de commissaires. Mme Letizia Moratti a nommé 16 commissaires. Le maire ne peut pas poser une question de confiance au Conseil municipal, il doit donc agir par consensus.

M. Manfredi Palmeri, président du Conseil municipal de Milan, a expliqué pour sa part à la délégation sénatoriale qu'en Italie également, il existait un débat sur la démocratie locale. Depuis 1993, les pouvoirs du maire ont été séparés du Conseil municipal et le maire est élu au suffrage universel direct. Il a estimé que cette dernière évolution permettait de respecter le choix des citoyens compte tenu du fait qu'auparavant, le maire était désigné par le Conseil à l'issue d'alliances entre listes réalisées postérieurement à l'élection.

En Italie, les conseils élus se sont vus, par ailleurs, confortés dans leur fonction de contrôle par la possibilité qui leur a été reconnue de voter une motion de censure qui a pour effet de mettre un terme aux mandats respectifs de l'exécutif et de l'assemblée locale et de provoquer de nouvelles élections.

En Espagne, la même loi de 2003 a transformé les organes élus locaux en organes « parlementaires » délibérants privés de fonctions exécutives et administratives.

Au Royaume-Uni, la réforme de 1997 a eu pour **objectif d'accroître la visibilité des responsables politiques locaux et de lutter contre l'abstention** en favorisant l'implication des électeurs dans la désignation de leurs élus locaux et la transparence du processus de décision publique.

Le mouvement en faveur de l'élection au suffrage universel direct des détenteurs du pouvoir exécutif local apparaît donc puissant. Il correspond à une tendance de fond qui est encouragée au niveau européen.

En effet, la recommandation 151 du Conseil de l'Europe adoptée en 2004 recense les avantages et les inconvénients de l'élection directe de l'exécutif local. Parmi les avantages, elle retient notamment : le renforcement de la légitimité du système local, une meilleure identification des décideurs, une plus grande responsabilité des élus et une meilleure gouvernance.

En fait, la personnalisation du pouvoir local qu'accélère l'élection au suffrage universel direct apparaît comme une garantie d'indépendance de l' élu à la fois vis-à-vis de son conseil élu, de l'administration locale et de l'État. En cela, elle se présente comme un élément naturel du gouvernement local à un moment où les électeurs ont tendance à se désintéresser des collectivités locales comme l'illustre la progression de l'abstention depuis un certain nombre d'années.

C. UNE AUTONOMIE LOCALE FONDÉE SUR LA RECONNAISSANCE DU RÔLE PARTICULIER DES CHEFS D'EXÉCUTIFS LOCAUX

Si l'élection au suffrage universel direct des détenteurs de fonctions exécutives locales constitue un aspect essentiel du renforcement de leur rôle, il ne faut pas négliger les autres aspects de la professionnalisation de cette activité.

1. Une distinction forte entre les chefs d'exécutifs et les autres catégories d'élus

Une rupture est, en effet, intervenue entre le rôle des titulaires de fonctions exécutives et les autres catégories d'élus. Alors que les premiers exercent de plus en plus leurs fonctions à temps plein, les seconds sont davantage placés dans **une fonction de contrôle des politiques mises en œuvre.**

Depuis 2002, aux Pays-Bas, les conseillers désignés « adjoints » ne peuvent plus siéger au sein du conseil. Parallèlement, **des adjoints peuvent être recrutés en dehors du conseil municipal**, ce qui favorise la création d'une nouvelle catégorie de « managers » de la politique locale qui sont autant des conseillers du pouvoir exécutif que des acteurs de l'action locale soumis au contrôle du conseil élu. **L'aspect de la réforme intervenue est donc double : la capacité d'action a été renforcée de même que la réalité du contrôle démocratique.**

Une évolution semblable est à l'œuvre dans d'autres pays européens et notamment en Italie où les maires peuvent **nommer des adjoints extérieurs aux conseils élus** afin de s'assurer, notamment, de leur compétence technique. Cette réforme a eu pour effet de donner plus de pouvoirs aux responsables de l'exécutif local et d'amoindrir l'influence des partis politiques nationaux.

Lors de sa rencontre avec la délégation sénatoriale, M. Manfredi Palmeri, président du conseil municipal de Milan, a expliqué qu'**en Italie le maire pouvait choisir des adjoints en dehors du conseil municipal, sachant que les adjoints qui sont issus du conseil municipal devaient, au préalable, démissionner pour devenir membres de l'exécutif.** Ils sont alors remplacés par les suivants sur la liste. Dans l'équipe de Mme Moratti, la majorité des adjoints sont issus du Conseil municipal. M. Manfredi Palmeri a expliqué, par

ailleurs, que le maire peut retirer les délégations et démissionner les adjoints sans que ceux issus du Conseil puissent retrouver leur position d'origine.

La situation est comparable en Espagne où une loi de 2003 reconnaît la possibilité de désigner pour faire partie du Conseil de gouvernement local, un certain nombre de membres non élus, dans la limite d'un tiers du total des membres. M. Jésus Sanchez Farraces, secrétaire général de la présidence de la communauté autonome d'Aragon a, à cet égard, expliqué à la délégation sénatoriale que le Président de la communauté autonome d'Aragon était élu par l'Assemblée régionale (Assemblée de la communauté autonome) et qu'il pouvait s'entourer d'une équipe composée d'élus et de non élus.

2. Des chefs d'exécutifs locaux à « plein temps » et dotés d'un statut

Le renforcement du rôle et des pouvoirs des détenteurs de fonctions exécutives locales a également eu pour conséquence de limiter drastiquement le cumul des mandats. Si on peut observer qu'il n'existe pas de prohibitions généralisées du cumul dans la plupart des pays européens, force est de constater que la pratique du cumul est suffisamment réprouvée par les électeurs pour que cela constitue un puissant facteur « désincitatif ».

A noter toutefois qu'en Allemagne, certaines assemblées locales ont découragé le cumul en supprimant la possibilité de cumuler les indemnités.

Lors d'une rencontre organisée entre la délégation de l'Observatoire de la décentralisation et des représentants des Landkreise de Hesse à Wiesbaden, M. Rainer Lavie, président du Kreistag de Darmstadt-Diesburg a expliqué que les maires ne pouvaient plus être élus au niveau du Land afin d'éviter les conflits d'intérêts compte tenu du fait que le Land adoptait des lois qui s'appliquaient aux communes. En revanche, le cumul entre la fonction de maire et de membre du Kreis est autorisé.

Lors de son entretien avec la délégation sénatoriale, M. Rolf-Norbert Bartelt, adjoint au maire de Francfort a précisé par ailleurs que concernant le statut des maires, ceux-ci étaient des « fonctionnaires », qu'il s'agissait d'**un emploi à temps plein incompatible avec une autre activité et avec un autre mandat**. Le Maire de Francfort exerce toutefois des responsabilités dans des associations comme l'Association des Maires des grandes villes et dans des entreprises comme l'aéroport de Francfort.

D'autres pays ont prévu des règles d'incompatibilités comme l'Italie qui prohibe le cumul de fonctions de parlementaire et de maire d'une ville de plus de 20.000 habitants ou d'élu régional. Par ailleurs, en **Italie toujours, quelqu'un qui a été élu deux fois de suite maire ou président de la province ne peut être immédiatement réélu.**

Lors de sa rencontre avec les membres de l'Observatoire de la décentralisation, M. Manfredi Palmeri, président du conseil municipal de Milan, a en effet précisé concernant le statut de l'élu en Italie que **ni le maire, ni le Président de la province ne pouvait faire plus de deux mandats successifs. Le maire ne peut devenir député, sauf s'il a démissionné 6 mois avant les élections législatives.** En revanche, un député peut se présenter à l'élection du maire. Ce régime contraignant a été adopté pour limiter l'avantage dont bénéficie le maire au sein du collège électoral pour l'élection des députés du fait que ce dernier recouvre généralement largement le périmètre de la commune la plus importante. Les indemnités des élus sont calculées par rapport aux indemnités des parlementaires qui s'élèvent à environ 15 000 euros par mois. Les conseillers régionaux reçoivent ainsi 65 % de l'indemnité d'un parlementaire. A Milan, le maire reçoit une indemnité de 9 000 euros, son premier adjoint reçoit 75 % de l'indemnité d'un parlementaire tandis que les adjoints et le Président du Conseil municipal reçoivent une indemnité équivalente à 60 %, soit 3 800 euros net.

Contrairement à l'Italie, le nombre des mandats municipaux successifs n'est pas limité en Espagne ainsi que l'a expliqué à la délégation sénatoriale Mme Carmen Gallego, conseillère municipale de la ville de Saragosse.

Maires européens n'exerçant que leur mandat en 2004 (en %)

Pays	%
Belgique	45,3
Danemark	79,2
Espagne	80,3
France	61,4
Grèce	63,6
Irlande	21,4
Italie	57,3
Pologne	54,7
Portugal	95,0
République tchèque	100,0
Royaume-Uni	48,7
Suède	85,5
Total	66,4

Source : enquête internationale sur les maires en Europe - (Polleader, 2003-2004)

La professionnalisation des fonctions de maire est devenue une réalité dans au moins cinq pays européens – le Danemark, l’Espagne, le Portugal, la République tchèque et la Suède – dans lesquels plus de 80 % des maires n’exercent que leur mandat.

En contrepartie de ces contraintes, la plupart des pays européens n’ont pas hésité à définir un véritable statut de l’ élu qui est déterminé soit par la fixation au niveau national (1) de niveaux de rémunération pour les élus qui travaillent à temps plein, soit par une détermination au niveau local (2) du montant de ces rémunérations. Dans de nombreux cas, des niveaux maxima et minima sont fixés au niveau supérieur avec une adaptation au niveau local.

L’exemple suédois est là encore éclairant puisque parmi les 2.000 élus qui exercent un mandat rémunéré en dehors de leur participation au conseil élu, 1.200 élus locaux exercent à temps plein leur mandat et 800 l’exercent à temps partiel avec un salaire fixé par la collectivité elle-même et oscillant entre 2.800 et 9.000 euros par mois selon la taille de la collectivité.

En Espagne, le montant des rémunérations des élus locaux est fixé par l’assemblée plénière de chaque institution, c’est-à-dire par le Parlement pour les Communautés autonomes, l’Assemblée pour les provinces et l’Assemblée municipale pour les communes. En outre, sont exigées de la part de chaque élu local lors de sa prise de fonctions une déclaration sur toutes les causes d’incompatibilité possibles, ainsi que sur toutes les activités susceptibles de lui assurer une source de revenus, en même temps qu’une déclaration sur le contenu de son patrimoine.

Mais la principale illustration de la professionnalisation du statut de certains élus tient sans doute à **l’obligation qui leur est faite dans neuf États européens d’exercer leurs fonctions à temps plein**. Cette obligation a souvent eu pour effet de renforcer la place du maire sur le plan local.

(1) Autriche, Belgique, Danemark, France, Hongrie, Luxembourg, Malte, Norvège, Pays-Bas, Portugal.

(2) Espagne, Norvège, Pays baltes, Suède.

En contrepartie de cette activité à temps plein, les élus concernés se voient reconnaître le **droit à un salaire « satisfaisant »** aux Pays-Bas. A noter également qu'en Pologne et en Slovaquie, les élus exerçant à temps plein sont considérés comme des fonctionnaires. A contrario, on peut rappeler qu'en France, le code général des collectivités territoriales dispose que « *les fonctions de maire, d'adjoint, et de conseiller municipal sont gratuites* » (art. 2123-17 du CGCT) et peuvent seulement donner lieu au versement d'indemnités de fonction.

Force est de constater que les modalités de l'exercice de la gouvernance locale a des conséquences directes sur la démographie des élus locaux. Plus la fonction du maire est affirmée et dispose de garanties en termes de statut (rémunération, emploi à temps plein, retraite complète...), plus la proportion des « jeunes élus » est importante. On peut ainsi observer que la proportion des maires âgés entre 40 et 49 ans était, en 2004, de 40 % en Espagne, de 35 % en Grèce et en Hongrie, de 42 % en Pologne et de 25 % en Suède mais de seulement 12,6 % en France. A contrario, la France connaissait en 2004 le plus haut taux de maires âgés de plus de 60 ans avec 33,7 % avec le Royaume-Uni (42,7 %). La question de la gouvernance locale apparaît donc également liée à la problématique du renouvellement et de l'avenir des élus locaux.

Europe : répartition par classe d'âge des maires des communes de plus de 10.000 habitants en 2004 (en %)

	Moins de 40 ans	40 à 49 ans	50 à 59 ans	60 ans et plus	Age moyen
Allemagne	6,5	26	50,2	17,3	52,3 ans
Autriche	7,5	27,5	50,0	15,0	52,2 ans
Belgique	7,3	21,9	40,9	29,9	53,9 ans
Danemark	2,8	13,2	65,1	18,9	54,9 ans
Espagne	17,7	40,1	34,0	8,2	47,7 ans
France	5,1	12,6	48,6	33,7	56,4 ans
Grèce	2,9	35,0	48,6	13,6	51,8 ans
Hongrie	8,6	34,4	48,4	8,6	50,3 ans
Italie	10,2	38,1	38,9	12,7	49,8 ans
Pays-Bas	1,1	14,5	61,2	23,2	55,3 ans
Pologne	8,2	42,0	44,2	5,6	49,2 ans
Portugal	12,8	33,3	35,9	17,9	51,3 ans
République tchèque	14,3	31,2	35,1	19,5	50,5 ans
Royaume-Uni	5,5	14,5	37,3	42,7	57,0 ans
Suède	9,3	25,0	52,9	12,9	51,6 ans

Source : enquête internationale sur les maires en Europe (Polleader, 2003-2004)

D. DES INNOVATIONS UTILES POUR ÉMANCIPER LA DÉMOCRATIE LOCALE EN FRANCE

L'Acte II de la décentralisation engagé en France depuis 2003 renforce considérablement les compétences des collectivités territoriales et donc, par voie de conséquence, le besoin de légitimité des élus locaux. Or, nombreux sont ceux qui, aujourd'hui, vivent mal ce qu'ils considèrent comme un affaiblissement de leur légitimité compte tenu, notamment, de la faible reconnaissance qu'ils ressentent pour leur action, des difficultés qu'ils rencontrent à faire comprendre leur rôle auprès de la population et du lien distendu qu'ils peuvent entretenir avec leurs électeurs à travers des systèmes électoraux qui ne permettent pas toujours de bien identifier le chef de l'exécutif.

Le renforcement de la légitimité des élus constitue l'objectif principal des réformes de la gouvernance locale qui ont été entreprises chez plusieurs de nos voisins européens. Si leurs modalités diffèrent en fonction des cultures administratives et historiques, il est apparu évident pour nos voisins que la décentralisation constituait d'abord un choix politique et démocratique avant de représenter une modalité d'organisation administrative et de réforme de l'Etat.

Dans ces conditions, les évolutions de la gouvernance locale ont privilégié l'application, au niveau local, des principes propres aux institutions politiques démocratiques fondées sur le suffrage universel direct, l'équilibre des pouvoirs, le contrôle de l'exécutif et le statut de l' élu.

S'il ne saurait être question, à partir des expériences européennes, de « plaquer » des pratiques différentes sur notre modèle national, ni même d'essayer de définir un « modèle idéal » sur la base des pratiques les plus intéressantes, il apparaît néanmoins utile de s'interroger sur l'intérêt qu'il pourrait y avoir à adapter en France des dispositions qui sont maintenant couramment mises en œuvre dans les autres pays d'Europe.

Cette démarche semble d'autant plus justifiée que l'expérience de nos voisins européens permet d'établir que la modernisation de leurs règles de gouvernance locale a constitué un facteur décisif pour renforcer la popularité des élus locaux. Mieux identifiés, légitimés par un statut clair, ils apparaissent comme les plus à même de résoudre les problèmes concrets du quotidien.

Votre rapporteur a souhaité, en conclusion de cette partie consacrée à la gouvernance locale européenne, souligner l'utilité qu'il pourrait y avoir pour notre propre gouvernance locale à s'inspirer de certaines pratiques européennes et, au contraire, la nécessité de ne pas en retenir d'autres qui peuvent se révéler aujourd'hui trop inadaptées à nos usages.

1. Quatre pistes utiles pour émanciper la démocratie locale

a) Un chef de l'exécutif élu au suffrage universel direct

Avec la décentralisation, les chefs d'exécutifs locaux exercent des responsabilités lourdes sans, pour autant, être toujours bien identifiés par l'opinion publique, entendus par leur administration et respectés par l'Etat. Un renforcement de leur légitimité pourrait donc être utile pour leur permettre d'exercer pleinement leur mission.

Ce renforcement serait dans la logique de la Vème République qui repose pour l'essentiel sur l'élection du Président de la République au suffrage universel direct. A de nombreux égards, les exécutifs locaux, départementaux et régionaux, en France, sont désignés selon des modalités qui se rattachent plus aux usages et aux mœurs de la IVème République.

Dans le système français, le Maire est généralement celui qui a conduit aux élections la liste qui a obtenu la majorité des sièges au conseil municipal. Il en est de même du président du Conseil régional. Toutefois, ce n'est pas une règle absolue et il arrive, notamment lors des élections régionales que la tête de liste soit confiée à une personnalité qui « tirera » la liste mais qui renoncera à briguer la présidence, soit pour cause de cumul des mandats soit pour cause de maintien au gouvernement. Par ailleurs, il n'est pas inhabituel qu'un maire ou un président de région démissionne en cours de mandat, soit par exemple du fait de son entrée au gouvernement comme l'ancien maire de Toulouse, M. Philippe Douste-Blazy, soit pour des raisons de cumul de mandats, comme M. Michel Sapin qui vient d'abandonner ses fonctions de président de la région Centre.

Pour les conseils généraux, l'absence de scrutin de liste rend moins transparente la procédure de désignation du président du Conseil général aux yeux des citoyens. En effet, celui-ci ne sera désigné par ses pairs qu'après

l'élection des conseillers généraux et il ne pourra pas se prévaloir du même « soutien » populaire même indirect comme le maire ou le président de Conseil régional qui aura conduit la liste victorieuse. C'est sans doute cette caractéristique qui explique la moindre notoriété du président du Conseil général par rapport aux autres chefs d'exécutifs locaux.

L'adoption du suffrage universel direct pour la désignation des exécutifs locaux ne constituerait pas un changement majeur pour les électeurs qui peuvent déjà avoir le sentiment de voter pour désigner « leur maire » ou « leur président de conseil régional ». **Elle permettrait, au contraire, de mettre la réalité juridique en harmonie avec le ressenti des électeurs** et d'éviter une « nationalisation » de certaines campagnes notamment au niveau régional lorsque des ministres en exercice, par exemple, ou des personnalités se présentent et renoncent ensuite à siéger ou à exercer des fonctions exécutives. Pour le Conseil général, ce changement serait même de nature à mieux identifier ses missions puisque l'élection deviendrait une occasion privilégiée de mettre en avant le projet de chaque candidat à la présidence du conseil général.

Désigné directement par les citoyens, **le chef de l'exécutif local serait plus légitime, mieux identifié et davantage responsable de son action aux yeux de ses concitoyens.** Ce surcroît de légitimité pourrait être précieux pour mieux défendre les intérêts de sa collectivité dans le cadre de ses relations avec les autres partenaires locaux ou nationaux, publics ou privés.

Il pourrait également s'avérer indispensable dans le cadre d'un renforcement de la législation sur le cumul des mandats, de nombreux élus locaux s'appuyant aujourd'hui sur leur légitimité parlementaire pour faire avancer leur action locale. **Une limitation plus drastique du cumul des mandats pourrait donc avoir pour contrepartie nécessaire un renforcement de la légitimité propre des chefs d'exécutifs locaux à travers le recours à l'élection au suffrage universel direct.**

Les modalités du recours au scrutin universel direct pour élire les maires et les présidents des exécutifs départementaux et régionaux pourraient prendre deux formes bien différentes :

Premier scénario : l'élection au suffrage universel direct

La première solution pourrait consister, comme en Allemagne et en Italie, à élire les exécutifs locaux au suffrage universel direct, comme le

président de la République. Les électeurs seraient ainsi amenés à voter deux fois, une fois pour élire le chef de l'exécutif et une autre fois pour élire les conseillers de l'assemblée délibérative. Une telle distinction entre les modalités d'élection de l'exécutif local et des membres du conseil élu pourrait constituer la première étape d'une séparation des fonctions exécutive et délibérative. En France, le président du Conseil général, élu au scrutin uninominal, pourrait être désigné selon ce mode direct, mais ce type de scrutin pourrait aussi s'appliquer aux maires et aux présidents de région.

Second scénario : une désignation automatique dans le cadre du scrutin de liste

La seconde solution consisterait à préserver notre tradition de scrutin de liste aux élections municipales et régionales en prévoyant, comme au Portugal, que c'est la tête de liste gagnante qui devient automatiquement maire ou président du Conseil régional. Par ailleurs, pour éviter de refaire une élection en cas de démission du chef de l'exécutif, il pourrait être utile, dans cette logique, de prévoir que l'exécutif local démissionnaire est remplacé par le suivant de la liste

Si l'élection au suffrage universel direct du chef de l'exécutif local en France ne constituerait pas un changement majeur pour les citoyens qui peuvent déjà avoir le sentiment de désigner leur maire, il faut bien avoir à l'esprit qu'elle aurait des conséquences importantes sur notre gouvernance locale.

Pour en prendre la mesure, rien de tel que de rappeler le lien qui a existé entre le renforcement des pouvoirs du chef de l'État lors de la naissance de la Vème République et le recours au suffrage universel direct en 1962 pour assurer sa légitimité. La légitimité populaire va souvent de pair avec la définition d'un statut de l'exécutif qui lui donne les moyens de « gouverner ». En cela, il est important de noter que tout changement du mode de désignation de nos chefs d'exécutifs locaux devrait s'accompagner d'autres changements tout aussi conséquents ayant pour objectif de définir un nouvel équilibre des pouvoirs locaux. Ces changements complémentaires pourraient s'inspirer des changements institutionnels adoptés dans les autres pays européens.

b) Une stricte limitation du cumul des fonctions à « temps plein »

L'absence de cumul des mandats constitue assurément la principale caractéristique des autres démocraties européennes. Soit cette interdiction est

inscrite dans la loi, soit elle est considérée comme allant de soi aux yeux des électeurs. En Espagne par exemple, la limitation rigoureuse du cumul des mandats apparaît comme un facteur important pour expliquer la bonne image des élus locaux. Cette limitation n'est toutefois pas absolue. En effet, s'il n'est pas possible pour un parlementaire d'une Communauté autonome d'être élu au Congrès des députés, il arrive qu'un maire soit élu à la tête d'une assemblée de province.

En France même, les progrès de la décentralisation ont radicalement changé la nature même de la mission des exécutifs locaux. Dotés de nouvelles compétences et des moyens de les mettre en oeuvre, ils n'ont plus besoin d'aller « négocier » à Paris chacun de leurs projets. Dans ces conditions, **si le cumul entre une fonction de parlementaire et une fonction de simple élu local présente de nombreux avantages, notamment pour connaître les réalités locales, ce n'est plus le cas pour les fonctions d'exécutif local (maire des grandes villes, président de conseil général ou président de région) qui doivent être exercées maintenant à temps plein.**

Il convient, dans ces conditions, d'avancer sur la voie de l'incompatibilité entre une fonction exécutive locale et une fonction parlementaire. Cette incompatibilité pourrait également concerner les présidences des communautés d'agglomération et des communautés urbaines. **Ce nouveau régime pourrait s'appliquer à partir des élections régionales de 2010 afin que les nouveaux présidents de région puissent exercer leur fonction à temps plein.** Il apparaît essentiel que le même régime s'applique à l'ensemble des parlementaires (sénateurs, députés et députés européens) concernant le cumul.

c) Une interdiction du cumul des fonctions exécutives locales et des fonctions de membre du gouvernement

Ce qui est vrai des parlementaires l'est plus encore des membres du Gouvernement. Les Français sont de plus en plus conscients qu'il n'est pas possible pour une même personne d'assumer deux charges aussi importantes que celle de membre du gouvernement et celle de responsable d'un exécutif local.

Voilà pourquoi l'interdiction du cumul des fonctions pourrait être inscrite dans la Constitution ainsi que le propose également le comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Vème République présidé par M. Édouard Balladur.

d) Une obligation d'exercer son mandat à « temps plein »

Le renforcement des compétences des chefs d'exécutifs locaux va logiquement de pair avec une professionnalisation de ces fonctions. Cette tendance de fond se traduit dans certaines démocraties européennes par l'obligation faite aux maires des grandes villes et aux présidents des autres collectivités d'exercer leur mandat à temps plein.

En Espagne, ces élus « à temps plein » sont considérés comme des salariés et sont affiliés au Régime général de la Sécurité sociale. Le montant de leurs rétributions est fixé par l'assemblée élue de chaque institution. Depuis le 9 décembre 2006, les élus locaux espagnols bénéficient également de la protection et de la couverture de la Sécurité sociale en cas de chômage. On peut rappeler, par ailleurs, qu'aux Pays-Bas, les élus à temps plein se sont vu reconnaître le droit à un salaire « satisfaisant ». En Pologne et en Slovaquie, les élus exerçant à temps plein sont, par contre considérés, comme des fonctionnaires.

Trop souvent, en France, la pratique du cumul des mandats apparaît comme une réponse à la précarité du « statut » des titulaires de fonctions électives, notamment sur le plan du régime de la rémunération. Afin de mettre un terme à cette situation qui n'est plus adaptée à une démocratie moderne, il pourrait être proposé de créer un régime statutaire plus adapté pour les maires des grandes villes ⁽¹⁾, les présidents de conseil général et de région qui exerceraient leurs fonctions à temps plein. Comme c'est le cas en Italie, ces élus locaux à la mission particulière pourraient se voir reconnaître une rémunération adaptée calculée en fonction d'une indemnité de référence.

Parallèlement, l'article L. 2123-17 du code général des collectivités territoriales qui prévoit que « *les fonctions de maire, d'adjoint et de conseiller municipal sont gratuites* » pourrait être modifié, s'agissant du maire, pour prévoir que lorsqu'elles sont exercées à plein temps, les fonctions de celui-ci donnent lieu à une rémunération calculée sur la base d'une référence nationale, compte tenu de la taille de la commune.

⁽¹⁾ Il conviendrait sans doute de déterminer un seuil en nombre d'habitants concernant les communes au-delà duquel le maire devrait exercer ses fonctions à temps plein.

Par ailleurs, les termes de l'article L. 3123-17 concernant l'indemnité du président du conseil général et ceux de l'article L. 4135-17 concernant celle du président du conseil régional pourraient être modifiés et harmonisés avec les dispositions concernant les maires exerçant à temps plein afin de prévoir également que ces exécutifs bénéficieront d'une rémunération suffisante pour exercer leurs fonctions.

Qu'est-ce qu'une rémunération suffisante ? Cette rémunération a-t-elle vocation à être la même pour tous les exécutifs d'une même catégorie ? Il n'appartient pas à votre rapporteur d'apporter seul des réponses à ces questions. Néanmoins, sur le plan des principes, **il pourrait sembler opportun de prévoir un minimum légal ou réglementaire identique pour tous les chefs d'exécutifs d'une collectivité territoriale de taille suffisante qui pourrait correspondre au montant de l'indemnité de base d'un parlementaire (1)**. Chaque collectivité pourrait librement prévoir de compléter cette rémunération avec un régime indemnitaire adapté (indemnité de résidence ou de fonction par exemple). Par ailleurs, le régime de sécurité sociale et de retraites de ces élus pourrait également être remis à plat pour être aligné sur les standards en vigueur pour les cadres qui exercent des responsabilités similaires dans le secteur public ou privé.

Synthèse des réponses des sénateurs au questionnaire sur la gouvernance locale (2)

La plupart des sénateurs qui ont répondu au questionnaire estiment que la décentralisation a permis de mieux identifier les grandes missions des différents niveaux de collectivité (en particulier la prise en charge de la dépendance par les départements) et de mieux associer les populations à la prise de décision.

Pour autant, certains estiment que la relation entre élus et citoyens pourrait être encore renforcée par davantage de personnification des élections locales et un effort supplémentaire de clarification des compétences qui pourrait passer par une réflexion sur la clause générale de compétences des collectivités territoriales.

(1) On peut rappeler, pour mémoire, que l'indemnité de base d'un sénateur s'élevait au 1^{er} février 2007 à 5.400,32 €.

(2) Un questionnaire sur la gouvernance locale a été envoyé aux sénateurs. Les réponses synthétiques sont présentées en annexe du présent rapport.

Les opinions sont diverses sur l'intérêt d'élire les chefs d'exécutifs au suffrage universel direct. Alors que beaucoup considèrent le système actuel comme satisfaisant, plusieurs sénateurs reconnaissent que le recours au suffrage universel permettrait d'accroître la légitimité des élus et de renforcer le lien avec les citoyens tout en s'interrogeant sur les modalités d'application. L'ensemble des sénateurs ayant répondu au questionnaire se retrouve pour exprimer son inquiétude face aux évolutions de l'intercommunalité.

Concernant l'évolution du statut de l' élu, plusieurs sénateurs appellent de leurs vœux une réflexion « globale » qui ne se limite pas à la question du cumul des mandats, cette dernière question apparaissant comme une conséquence de l'absence de statut de l' élu. L' élu local qui préside une collectivité doit devenir un véritable « professionnel de la gouvernance locale » qui exerce un mandat unique à temps plein et reçoit pour ce faire un véritable salaire, plaide ainsi un sénateur.

A propos du cumul des mandats, les opposants les plus déterminés mettent en évidence que la décentralisation a profondément transformé la nature de la mission de l' élu local qui doit maintenant se consacrer à plein temps à ses responsabilités locales. Le cumul entre les fonctions de maire et de président de structure intercommunale est également sur la sellette. Un sénateur estime que l'interdiction du cumul des mandats est la mesure déterminante pour accroître la légitimité des élus, il considère par ailleurs qu'à l'heure de la décentralisation, il n'est plus nécessaire d'être parlementaire pour défendre son territoire à Paris. En contrepartie de l'interdiction du cumul entre une fonction exécutive et de parlementaire, plusieurs sénateurs préconisent d'accorder un statut « social » équivalent aux maires des villes de plus de 50.000 habitants et aux présidents des autres collectivités territoriales.

Pour autant, l'interdiction du cumul des mandats exécutifs et parlementaires ne fait pas l'unanimité, plusieurs sénateurs manifestant leur attachement au régime actuel qui leur apparaît équilibré. Ils mettent en valeur la complémentarité des mandats locaux et nationaux afin d'améliorer la qualité de la législation et de mieux défendre leur collectivité.

Si le cumul des mandats provoque un débat nourri, il n'en est pas de même de l'idée de limiter le nombre des mandats successifs des élus locaux qui ne suscite que peu d'intérêt. Par ailleurs, plusieurs sénateurs se déclarent favorables à l'adoption d'une loi sur le statut de l' élu qui revaloriserait les indemnités des maires dans les petites communes et améliorerait les dispositifs de retraite.

Les sénateurs estiment, également, qu'une amélioration des rapports entre l'Etat et les élus est indispensable pour améliorer l'exercice de la décentralisation, par exemple, à travers la limitation des interventions de l'Etat dans le champ des compétences transférées et l'amélioration de l'information des élus quant aux décisions qu'il prend. Ils souhaitent aussi le développement du recours à des contrats pluriannuels entre l'Etat et les collectivités territoriales. Enfin, en matière de relations financières un sénateur propose de recourir à un contrat de législature qui serait actualisé chaque année lors d'une conférence des finances publiques tandis que la plupart demandent de revenir sur la pratique des financements croisés.

2. D'autres expériences apparaissent encore éloignées de nos usages locaux

L'organisation de la démocratie locale, comme celle de la démocratie nationale, s'inscrit également dans une tradition politique et un contexte historique qu'il convient de respecter. Voilà pourquoi certaines modalités d'organisation de la démocratie locale en Europe qui s'inscrivent dans une logique de véritable « gouvernement local » n'apparaissent pas, aujourd'hui, compatibles avec nos habitudes et nos pratiques. Elles méritent néanmoins d'être évoquées et discutées car elles constituent des pratiques de plus en plus communément exercées dans les démocraties modernes.

a) Une limitation du nombre des mandats successifs

La France apparaît comme un des pays où le renouvellement des élus et leur rajeunissement sont les plus faibles. La moyenne d'âge des élus y est plus élevée qu'ailleurs en Europe et la durée d'exercice des mandats y est plus longue qu'ailleurs. Ces limites au renouvellement des élus, ce faible « *turn over* » pourrait-on dire, n'est pas sans lien avec les retards que l'on peut constater dans la représentation de la diversité (femmes, minorités visibles...) parmi les élus français. La question est donc importante. Pour l'instant, le législateur a préféré recourir à des mécanismes de sanction financière ou des contraintes concernant la composition des listes pour favoriser la mixité. Il n'est pas inutile de constater que l'instauration de mécanismes favorisant le renouvellement des candidatures aurait permis de favoriser la diversité sans donner le sentiment, à tort ou à raison, de favoriser des formes de « communautarisme ». L'Italie a ainsi décidé de limiter à deux le nombre des mandats successifs que pouvaient exercer les élus locaux.

Parmi toutes les réformes envisageables pour moderniser notre gouvernance locale, l'idée de limiter le nombre des mandats successifs ne semble pas susciter le même intérêt que les précédentes auprès des élus et notamment parmi les sénateurs qui ont répondu au questionnaire qui leur a été adressé sur la gouvernance locale. Votre rapporteur a donc seulement souhaité, à ce stade, l'évoquer comme une piste intéressante pour des avancées ultérieures qui permettraient d'approfondir encore la démocratie locale.

b) Des adjoints choisis en dehors du conseil élu

En France, l'article L. 2122-2 du CGCT prévoit que « *le conseil municipal détermine le nombre des adjoints au maire sans que ce nombre puisse excéder 30 % de l'effectif légal du conseil municipal* ».

Dans notre système local qui reste encore largement inspiré du « régime parlementaire », les adjoints sont donc issus de la majorité qui siège au conseil élu et la répartition des postes répond autant à des considérations de compétence qu'à des règles subtiles de dosage politique. Cette pratique est de nature à fragiliser la cohérence et l'action de l'équipe, ceci d'autant plus lorsque certaines compétences sont confiées à des responsables politiques qui peuvent incarner des choix minoritaires au sein de la majorité.

Le fait de donner au chef de l'exécutif local la possibilité de recruter ses adjoints en dehors du conseil élu, comme cela se pratique par exemple en Italie, aux Pays-Bas et en Espagne (1), permettrait d'échapper à ce risque et de renforcer la cohérence de l'action locale et la légitimité de l'élu du suffrage universel direct. A l'instar des ministres qui peuvent ne pas être issus du Parlement, le chef de l'exécutif local pourrait recruter des spécialistes sur des critères uniquement liés aux compétences. Une telle pratique permettrait, en outre, de favoriser le renouvellement du personnel politique local puisque ces responsables locaux pourraient, par la suite, chercher à obtenir la reconnaissance du suffrage universel. Comme en Espagne, ces recrutements d'adjoints en dehors du conseil élu pourraient être limités à un tiers du nombre des adjoints.

Pour autant, la tradition française est encore très attachée au fait que les adjoints puissent disposer de la légitimité du suffrage universel. Par

(1) La loi 57/2003 relative à la modernisation du Gouvernement local a prévu la possibilité pour le Maire de désigner pour faire partie du Conseil du Gouvernement local un certain nombre de membres non élus dans la limite d'un tiers du total des membres. Ces membres n'ont toutefois pas le statut de Conseiller.

ailleurs, si la professionnalisation des fonctions exécutives est de plus en plus admise comme une nécessité, il n'en est pas de même des fonctions d'adjoints qui apparaissent comme une garantie pour permettre aux citoyens de participer pleinement à la démocratie locale. L'ensemble de ces considérations amène votre rapporteur à ne pas recommander l'adoption de ce principe de limitation des mandats successifs.

c) Un conseil élu qui n'est pas présidé par le chef de l'exécutif

En Allemagne et en Italie, la démocratie locale applique les règles de la séparation des pouvoirs exécutif et délibératif. La ville de Milan est ainsi gouvernée par un maire et par un conseil municipal qui a son propre président.

Cette modalité d'organisation des institutions locales s'inscrit dans une tradition institutionnelle récente, influencée par la pratique américaine, favorable à la limitation stricte des pouvoirs. Elle n'est donc pas familière aux pratiques françaises sauf en Corse où le statut de la collectivité territoriale prévoit que l'Assemblée de Corse désigne son président qui est distinct du président de l'exécutif.

Votre rapporteur n'a pas souhaité préconiser une évolution vers la séparation des pouvoirs au niveau local car elle ne lui semble pas constituer une condition nécessaire à ce stade au renforcement de la légitimité des élus. Pour autant, il convient d'observer qu'une telle organisation n'est pas sans avantage puisqu'elle permet à l'assemblée délibérative de voir son rôle évoluer vers davantage de contrôle et d'évaluation, voire vers la constitution de « majorités de projet » particulièrement adaptées à la réalité de la politique locale.

d) Une procédure de destitution du chef de l'exécutif

C'est une particularité des institutions locales allemandes. Dans une dizaine de Länder, le maire et le président du Landrat peuvent faire l'objet d'une procédure de destitution. Dans la majorité des Länder, il existe deux procédures concurrentes, l'une laissée à l'initiative du conseil élu, l'autre qui recourt au référendum. Dans le Brandebourg, en Saxe et au Schleswig-Holstein, une procédure d'initiative populaire est également possible.

Si l'on perçoit bien la logique d'une telle procédure, qui s'inscrit dans le prolongement de la pratique du « recall » américain⁽¹⁾, elle apparaît contraire à l'attachement de la culture politique française pour la démocratie représentative. C'est pourquoi votre rapporteur a souhaité l'évoquer avant tout pour souligner son caractère inopérant dans le cadre d'une démarche visant précisément à renforcer la légitimité des élus et non à les affaiblir en les menaçant en permanence d'un vote sanction.

(1) Dans 23 Etats fédérés américains, les citoyens ont la possibilité de mettre un terme prématurément au mandat d'un élu par la voie d'une initiative populaire. Ces procédures ont été instituées au XIXème siècle à une époque où les mécanismes de la démocratie représentative étaient contestés.

V – UN ÉTAT QUI CHERCHE À SE RÉFORMER

Des analyses qui suivent se dégage une constante majeure, rarement prise en compte, mais dont les réflexions et les décisions à venir devront tenir compte sous peine d'échec ou d'inefficacité : la diversité du territoire ne permet pas d'édicter des règles uniques sur tous les sujets abordés dans cette contribution.

Comment prendre en compte cette diversité dans les différentes réformes à conduire, tout en maintenant l'équité entre territoires et populations, valeur essentielle de notre culture républicaine ?

Telle est sans doute l'une des questions les plus difficiles qui se posent tant à l'Etat qu'aux collectivités.

Il en est pour preuve que le concept d'expérimentation a fait son apparition récemment dans la législation relative à la décentralisation. Citons ainsi les trois expérimentations « normées » conduites sur la dépendance, le transfert du réseau ferré et maintenant le Revenu de Solidarité Active...

Les différents « flashes » donnés dans ce chapitre ne sont pas ainsi d'une grande nouveauté. Ils sont toujours et depuis longtemps évoqués par les uns et par les autres. Pourtant, les efforts de l'Etat comme des collectivités pour lever un certain nombre d'obstacles afin d'améliorer le climat de leur dialogue et leur efficacité commune sont réels. Cependant, les témoignages recueillis montrent qu'ils paraissent encore infructueux. C'est en fait le cumul de ces freins, souvent peu significatifs chacun considéré séparément, qui fait la difficulté.

A. QUELQUES REGARDS CROISÉS ENTRE COLLECTIVITÉS ET ADMINISTRATIONS DÉCONCENTRÉES

Il suffit de quelques consultations des sites des administrations centrales et de leurs homologues territoriaux, pour percevoir ce que peuvent être à la fois le regard du citoyen, des entreprises, et celui de l' élu ou de ses collaborateurs. C'est par cette approche très pragmatique, qui n'a rien d'un sondage scientifique, qu'il convient de commencer pour « pointer » les questions dont on entend peu parler, mais qui font le quotidien de l'Etat comme des collectivités.

Le regard « immédiat » du citoyen et de l'utilisateur pourrait se résumer ainsi : « qui fait quoi ? »

Telle est l'une des explications du discours habituel des médias qui relaie sans cesse ce message de l'opinion sur la confusion du paysage territorial français.

Cette impression rejoint celle des « exécutifs » et élus territoriaux quand ils soulignent une réalité diverse et confuse à travers les relations qu'ils ont avec les administrations déconcentrées de l'Etat. Les questions les plus fréquemment évoquées sont les suivantes :

- L'analyse et l'observation des évolutions des fonctions publiques depuis de nombreuses années font apparaître un « déficit » croissant de compétences de haut niveau dans la fonction publique territoriale par rapport à celle de l'Etat. Or, un autre constat est généralement fait, paradoxal à première vue : le retrait progressif, mais constant des services de l'Etat sur le terrain.
- Un « doublonnement » persistant des structures, qui trouve sa source en particulier dans une réorganisation de l'Etat déconcentré non coordonnée avec les collectivités territoriales et avec les organismes parapublics.
- Une réforme de l'Etat très ambitieuse au niveau national, mais peu visible au quotidien par les élus, les citoyens, les entreprises.
- Une communication et une information pléthoriques de toutes les instances déconcentrées et décentralisées, mais sans aucun « lien » entre elles. Ceci engendre un sentiment de surenchère et de concurrence dans l'inconscient des citoyens abondamment relayé par les médias.

- Une prolifération confuse des instances et des représentations qui engendre un sentiment de lassitude et d'inefficacité jamais atteint.
- Une réglementation omniprésente, mais dont la complexité et la lourdeur ne permettent plus le dialogue entre l'Etat et les élus au niveau local.

1. La fonction publique

a) Quelques éléments en chiffres

En 2005, il était dénombré par la direction générale de l'administration et de la gestion de la fonction publique (DGAFP) : 5 249 697 emplois dans la fonction publique. Ce chiffre était en augmentation de 1,2 % par rapport à 2004.

Il faut apporter à ce constat deux éléments importants :

- Ce nombre d'emplois intègre 12 % de non titulaires.
- Il ne comprend pas les emplois aidés auxquels, comme les emplois jeunes, il a été fait largement recours dans ces années là.

La fonction publique de l'Etat (FPE) représente 49 % de ce nombre, soit 2 543 000 personnes, dont 907 000 enseignants. Ainsi, la fonction publique d'Etat, hors éducation nationale, comprenait alors 1 636 000 emplois dont 240 000 au sein des établissements publics administratifs nationaux.

La fonction publique territoriale (FPT) représente 31 % du total, soit 1 613 221 emplois dont 402 600 dans les établissements publics administratifs locaux.

La fonction publique hospitalière (FPH) fait les 20 % restant, soit 1 023 660 emplois dont 63 100 dans des établissements pour personnes âgées.

Selon la catégorie statutaire,

- La fonction publique de l'Etat compte hors enseignants plus de 20 % de cadres A, 32 % en catégorie B, 48 % en catégorie C.
- La fonction publique territoriale emploie 8 % de cadres A, 14 % en catégorie B, 78 % en catégorie C.
- La fonction publique hospitalière comprend près de 18 % de cadres A, 34 % en catégorie B, 48 % en catégorie C.

En termes de pyramide des âges, la fonction publique d'Etat paraît accuser un vieillissement (hors enseignants) plus marqué que les autres fonctions publiques.

La fonction publique de l'Etat compte officiellement 1 700 corps. En réalité 900 sont sous gestion stricto sensu de l'Etat et des établissements publics administratifs ; sur ce nombre, 200 corps ont des statuts communs et 700 des statuts ministériels.

La fonction publique territoriale est organisée en une dizaine de filières et cadres d'emplois.

b) De ces quelques chiffres, sommaires, on peut tirer deux enseignements qui corroborent les « avis » recueillis des élus et de leurs collaborateurs :

La fonction publique territoriale est largement déficitaire en personnels d'encadrement (cadres A). Il y a là une situation que les exécutifs ne peuvent absolument pas accepter compte tenu de la croissance des charges et des responsabilités qui leur incombent.

Le nombre des statuts et corps dans la fonction publique d'Etat explique pour une grande part l'absence de mobilité avec la fonction publique territoriale. Cette complexité montre à l'évidence le chemin qui reste à parcourir pour l'Etat dans la modernisation de sa fonction publique. Elle montre aussi l'insistance de certains de ses responsables, au fil des ans, à vouloir complexifier les régimes statutaires de la fonction publique territoriale et explique leur volonté constante de contrôler quasi-complètement les évolutions de cette dernière.

La tutelle de l'Etat sur l'évolution, l'ouverture, la formation initiale des agents de la fonction publique territoriale est une réalité trop souvent étouffée et éludée. L'organisation même des instances comme le conseil supérieur de la fonction publique territoriale, la tutelle de la Direction générale des collectivités locales depuis 20 ans (s'abritant derrière tous les corps et le ministère des finances), l'organisation ou ce qu'il en reste du contrôle de légalité portant à 80 % sur les questions relatives à l'application des « normes » statutaires en sont des illustrations évidentes ...

c) Cependant, il convient de reconnaître l'effort important de l'Etat qui a développé, dans l'esprit de la LOLF, la gestion prévisionnelle des emplois et compétences (GEPEC).

Formalisée maintenant par le répertoire interministériel des métiers élaboré en 2005 par la Direction générale de l'administration et de la fonction publique,

l'ensemble des Ministères et des établissements publics administratifs nationaux ont engagé, mis en œuvre cette démarche qui revient à amorcer dans tous les corps de l'Etat une culture du métier. Cette démarche n'est pas évidente et demande des négociations, parfois très difficiles et longues avec les partenaires sociaux (entre deux et cinq ans selon les administrations). Elle implique, en effet, au-delà d'une approche managériale, la remise en cause et la disparition pure et simple d'un grand « nombre de niches », générées par l'empilement des statuts et la gestion « automatique » des carrières.

Cette GEPEC, naturelle dans le privé, appliquée depuis peu dans les collectivités, tend à faire partie intégrante de toutes les procédures internes du management public. Il peut en résulter un rapprochement des cultures qui ne peut qu'être bénéfique.

2. Les administrations déconcentrées

Les annuaires des services déconcentrés de l'Etat sont toujours présentés, selon des organigrammes très détaillés, la plupart du temps sous formes d'accès par la thématique des politiques.

Il en est de même pour les collectivités territoriales.

Mais aucune présentation n'est similaire, ni dans l'univers de l'Etat, ni dans celui des collectivités.

A la lecture de quelques documents présentant les sites respectifs de conseils généraux, de mairies, de préfectures de région ou de département, il est difficile de « se retrouver » dans les missions et compétences respectives des uns et des autres.

Partout, après avoir consulté les premières pages d'accueil, ou après avoir effectué une recherche spécifique, il est légitime de se dire que les mêmes administrations déconcentrées (sous des dénominations différentes) se retrouvent toutes tant à l'Etat que dans les collectivités territoriales.

L'impression de « doublonnage » systématique est renforcée, notamment dans les grands secteurs d'activité des uns et des autres :

- directions départementales de l'équipement et services techniques,
- directions départementales de l'action sociale et services d'action sociale,
- directions régionales et départementales à vocation économique (directions régionales de l'industrie et de l'économie, directions

départementales du travail et de la formation professionnelle...) et organismes sous tutelle des collectivités (Comités départementaux et régionaux du tourisme, offices de tourisme, services formation, conseils d'architecture de l'urbanisme et de l'environnement, comités d'expansion ou comités de développement économiques...),

- directions régionales de l'environnement et des espaces naturels, directions départementales de l'agriculture et de la forêt, protection sanitaire et services vétérinaires départementaux.

Les effectifs déconcentrés de la fonction publique d'Etat sont, hors enseignants, défense militaire et personnels de justice de 676 000 environ. Sur ce total, les administrations centrales (hors éducation nationale, défense et justice) comptent environ 30 000 emplois.

Ces chiffres sont à corriger, espérons-le en baisse, en fonction des récents transferts des TOS et des agents des directions de l'équipement qui vont augmenter les effectifs de la fonction publique territoriale, notamment, dans les catégories B et C.

Les effectifs des services déconcentrés de l'Etat ne cessent ainsi de diminuer pour ne plus représenter qu'un tiers des effectifs de la fonction publique territoriale. L'impression d'une perte de substance des services de l'Etat sur le terrain est bien réelle, surtout lorsque l'on observe l'évolution des administrations dépendant de la jeunesse et des sports, de la culture, du tourisme, de l'action sociale, et maintenant de l'équipement ou des services concourant au développement durable. Ceci est encore souvent regretté, notamment par les collectivités « petites ou moyennes ».

3. Information et communication de l'Etat en département et en région

A titre d'exemples ont été consultés les sites des préfectures des départements et des régions suivantes : Marne, Deux-Sèvres, Meuse, Bas-Rhin, Gard, Rhône, Loire-Atlantique.

On constate les faits suivants :

Liens avec d'autres sites

Ils existent partout avec les sites nationaux des administrations centrales, mais de façon totalement anarchique.

Par contre, pour avoir un lien avec la collectivité locale de même niveau (département et région), a fortiori avec les communes ou leurs groupements, il convient de procéder, parfois sans succès, à des recherches plus ou moins longues.

Contenu

Tous les champs des politiques mises en œuvre sont cités, donnant l'impression que l'Etat s'occupe de tout. Ces descriptions sont le plus fréquemment sans aucune référence aux compétences réelles de l'Etat et surtout sans lien automatique. Bien évidemment, un tableau de la répartition des compétences de l'Etat et des collectivités est absent.

On peut même noter, à titre d'anecdote, que pour un service comme le service d'incendie et de secours, à double commande du préfet et du président du conseil général, aucune mention du conseil général n'est ainsi faite, dans les Deux-Sèvres par exemple, sur le site de l'Etat !

Aucune référence dans ces pages n'est bien entendu faite aux crédits affectés à ces champs avec tableau des budgets totaux, toutes origines confondues.

Les rapports des préfets devant les assemblées territoriales : une obligation « surannée » ?

Des plans stratégiques régionaux et départementaux avaient été demandés aux préfets pour la période 2004-2006 : si les priorités sont généralement bien décrites, par contre aucune référence n'est faite à la nécessité de les lier à l'action des collectivités concernées.

Les préfets ont normalement une obligation de rendre compte de l'activité de leurs services devant les assemblées d'élus. Cette « tradition » annuelle est encore respectée, mais pour combien de temps ? Elle a parfois disparu et constitue toujours un exercice obligé, rarement animé et toujours contraint.

De ces observations très simples, sinon simplistes, il résulte une impression générale souvent désastreuse, tant pour l'Etat que pour les collectivités. L'utilisateur et le citoyen, effectivement, ne peuvent s'y retrouver et perçoivent, à juste titre, doublons et confusions.

Cela peut expliquer en partie cette constante des sondages annuels et habituels de l'automne des congrès des associations d'élus : les deux personnages de référence restent le maire, expression de la proximité, et le préfet, expression du recours à l'Etat, dès qu'il y a un problème.

4. Le contexte national de la modernisation des politiques publiques : la révision générale et la modernisation des politiques publiques (RGMPP)

Là encore, la volonté de l'Etat de conduire un effort stratégique pour améliorer la performance des politiques publiques ne fait aucun doute. Elle a été traduite par la LOLF qui constitue à cet égard une véritable « révolution culturelle », introduisant dans la gestion publique une logique de résultats au lieu et place d'une logique de moyens et de guichets.

L'attente des usagers et la performance comme la qualité des services rendus sont remis au cœur des interrogations des managers publics.

Cette dynamique a été amorcée par la circulaire du Premier ministre du 29 septembre 2005, confirmée par une circulaire du 13 juillet 2006.

a) Ainsi une première phase de l'action de l'Etat a vu 167 audits de modernisation lancée en sept vagues dont la dernière a été initiée en avril 2007.

Le site « Performance Publique » du MINEFI en dresse la liste exhaustive par ministère, et l'état d'avancement de façon très précise. Ils sont établis selon un guide méthodologique complet.

Que peut-on en dire ?

Les rapports sont très fouillés et les recommandations pertinentes.

Ils sont cependant élaborés exclusivement par les administrations centrales concernées et les corps d'inspection qui leur sont attachés.

Peu concernent les conséquences de la décentralisation sur les politiques publiques, au total leur nombre ne dépasse pas dix : rapports généraux relatifs aux conséquences de la décentralisation sur l'organisation et l'activité des administrations de l'Etat, notamment dans le cadre des ministères de la santé et de l'équipement.

Leur mise en œuvre est au mieux en cours, jamais achevée ou presque ; la plupart des rapports sont mentionnés comme en « attente d'orientations ».

b) Le chantier a été refondé en juin 2007 et lancé officiellement le 10 juillet dernier par le Premier ministre entouré des trois ministres concernés.

Il organise la modernisation des politiques publiques autour :

- d'un calendrier serré, dont l'échéance est mai 2008,
- de quatorze thématiques ministérielles,
- de six grandes politiques d'intervention,
- de quatre chantiers transversaux,
- d'une méthodologie à la fois plus précise et plus concise,
- de comités de suivi constitués au plus haut niveau par les ministères concernés rendant compte à un Comité national de la modernisation des politiques publiques coprésidé par le Secrétaire général de l'Elysée et le Directeur de Cabinet du Premier ministre.

Il convient de mentionner les quatre chantiers transversaux ouverts, car ils intéressent directement les collectivités locales :

- l'organisation de l'Etat au niveau local,
- l'allègement des contraintes juridiques et des contrôles,
- les relations de l'Etat et des collectivités locales,
- l'amélioration de la gestion des ressources humaines.

c) Cette impulsion nouvelle a deux caractéristiques essentielles énoncées publiquement

Elle déborde largement le champ strict de l'action de l'Etat, s'intéressant à tous les acteurs des politiques publiques concernées, organismes parapublics, chambres consulaires, branches de la protection sociale...

Elle a pour objet non seulement d'améliorer la performance de la gestion publique, mais aussi de « documenter des pistes d'évolution pour les grandes politiques d'intervention. »

Mais apparemment, les diagnostics engagés devant faire l'objet d'un premier examen début décembre sont toujours unilatéraux, sans association des responsables locaux des collectivités.

Compte tenu des intentions affichées, cette interrogation est centrale.

B. LE REGARD DES REPRÉSENTANTS D'EXÉCUTIFS

Avertissement

Des propos et observations ont été recueillis auprès d'une vingtaine d'entre eux, élus et essentiellement collaborateurs directs issus pour la plupart de la haute fonction publique d'Etat et ayant exercé ou ayant vocation à exercer des responsabilités dans les trois univers de l'Etat, des collectivités ou même du privé.

De ces entretiens, une première analyse de la situation locale peut être envisagée, sans aucune prétention, simplement pour ouvrir un débat rarement abordé sous l'angle de la réalité quotidienne vécue par les élus et leurs collaborateurs.

Certains des propos recueillis ou de leurs réponses écrites sont cités entre guillemets, notamment pour souligner les convergences particulièrement fortes.

1. Les administrations sous tutelle de l'Etat

Le travail a été et semble le plus fructueux avec la délégation à l'aménagement du Territoire (maintenant la DIACT), les secrétaires généraux des affaires régionales, de manière générale le corps préfectoral. Les préfets sont plutôt plébiscités, malgré leur « turn over » incessant après 1985. « C'est une situation vraiment calamiteuse qui est incompatible avec un Etat qui se veut stratège », nous dit l'un de nos interlocuteurs. Cette réalité heurte tous les élus qui, même en situation d'exécutifs depuis seulement peu d'années, ne comptent plus les préfets et sous-préfets auxquels ils ont dû « s'adapter ».

Le travail a été et reste le plus difficile avec les DDE, et les DDASS en particulier au moment des transferts de compétences (« manipulation des chiffres, mauvaise foi, climat tendu... »).

En général, le contentieux signalé est exceptionnel, très rarement sur des questions importantes.

Les raisons de ces constats sont évoquées à titre d'exemple :

- Le corps préfectoral cherche habituellement le contact et la construction d'une vision commune. « Les SGAR et les secrétaires généraux de préfecture sont les piliers de la relation Etat / Collectivités locales. « Le transfert du pôle économique aux TPG est une erreur politique. Cette administration n'a pas de légitimité même de culture pour conduire une politique de développement local. »
- Les difficultés ressortent avec encore plus d'ampleur au moment des différentes phases de la décentralisation, au moment de la négociation des transferts de compétences. Les administrations techniques déconcentrées maintiennent, « envers et contre tout » un comportement d'autonomie, donnant l'impression de se rattacher plus ou moins directement à leurs administrations centrales.
- La qualité des relations humaines avec les représentants de l'Etat ne doit pas faire oublier les limites de cette relation.

Il est souvent dénoncé par exemple :

- des fonctionnaires aux ordres de Paris, jouant de cela pour ne pas adapter leur position ;
- une absence de souplesse dans le mode d'affectation des crédits déconcentrés qui apparaît comme de moins en moins transparente (à la discrétion du pouvoir préfectoral) et opaque, « parce que cette participation apparaît non significative la plupart du temps » ;
- une absence d'information et de concertation, particulièrement sensible quand il s'agit de dossiers de coopération interrégionale ou transfrontalière. En fait, le « fameux effet de levier » si souvent évoqué, joue de moins en moins ;
- Dans la durée, les administrations déconcentrées ont certes évolué, de façon différente, mais paradoxalement, ces mêmes administrations continuent à donner l'impression de « doublons ». Ainsi en est-il par exemple des DDE, des DDASS...

« Il aurait mieux valu dès le départ une décentralisation totale des fonctions de niveau départemental aux conseils généraux. Cette décentralisation partielle a multiplié les zones de coordination (réunions), les zones de frottement (réduction de la productivité), les zones de complexité au regard des usagers (réduction de la transparence).

Ce constat est renforcé par le fait que les problèmes récurrents de trésorerie de l'Etat et le changement de politiques à chaque ministre étaient et restent une calamité sur le terrain. »

2. L'Etat assure jouer un rôle de médiateur et de régulateur. Or, sa tutelle est à l'évidence « encore pesante »

Cette impression est d'autant plus forte que la collectivité n'a pas le « statut » de grandes collectivités et un poids « politique » reconnu. En effet, au minimum l'Etat intervient dans tous les domaines par sa réglementation. Les effets de cette intervention sont insuffisamment explicites et mal maîtrisés objectivement, au niveau des modèles de développement propres à chaque région.

En fait, et souvent en droit, sur quels champs l'Etat n'intervient-il pas ?

- la formation continue,
- les routes, les autoroutes non comprises,
- le transport régional de voyageurs,
- les chemins de randonnées,
- les collèges (construction),
- les lycées (construction) ...

Le corps préfectoral exerce cette tutelle de façon évidente. Il intervient d'autant plus par ce biais, maintenant central, sur les orientations des collectivités que la diminution de ses moyens directs financiers d'intervention ne cessent de diminuer. Les élus sont par ailleurs très souvent demandeurs de cette « tutelle » réglementaire, demandeurs pour éviter l'insécurité juridique évoquée ci-dessous.

L'administration de l'Etat est très présente dans les communes « dites en difficultés » et parfois quasi absente dans les communes « plus normales ». Ainsi, il est notable que l'Etat se « désintéresse » de toutes les politiques de prévention. Dans les instances habilitées à cet effet comme les Comités locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) ou autres, les projets ou actions des communes n'intéressent pas : médiations, Ecole des parents...

En fait, la collaboration avec les services de l'Etat s'avère fructueuse en cas de projet hors norme (comme le Futuroscope, à l'époque bien sûr) ou plus ordinairement des politiques d'investissement. Cela s'est encore vérifié dans la politique mise en œuvre à travers les pôles de compétitivité qui ont fait à la fois l'objet d'un appel à projets, d'une concertation entre acteurs et d'expertises croisées avec l'Etat et ses administrations.

Sur la durée, les deux conséquences depuis longtemps dénoncées par les élus se trouvent une nouvelle fois confirmées :

- Un allongement considérable des procédures car l'examen des dossiers remonte trop souvent aux administrations centrales (notamment dès qu'un projet s'avère complexe, demande un peu d'argent de l'Etat ou devient un enjeu entre pouvoirs locaux ou entre Etat et collectivités),
- La multiplication des financements croisés entre l'Etat et les collectivités (sans parler des crédits européens) complique les montages, multiplie les réunions, ne permet pas des objectifs clairs, autorise les manipulations (financements à 120 %). L'expression « effet de levier » est galvaudée ! Pour qui est-il au final ? Il crée plus de suspicions que d'effets bénéfiques sur le bouclage des opérations ou projets.

Mais il y a un troisième effet tout aussi pernicieux : tout exécutif local souhaite un mandat national pour avoir un accès direct aux ministres, à leurs cabinets et administrations. On croise un parlementaire et on le reçoit plus rapidement. Les autres ont l'impression de faire « antichambre ». C'est ainsi la course à qui fera venir un ministre sur son territoire. Avoir un ministre issu de son département, région ou commune est une « bénédiction » !

3. Le décalage entre les deux fonctions publiques

Il est dénoncé par tous les responsables interrogés.

La première cause paraît en être la dévalorisation de fait des concours de l'administration locale (à affichage égal) au regard de ceux de l'Etat et l'absence totale de mobilité réelle entre les deux (surtout dans le sens administrations territoriales - Etat). Cela est tellement vrai qu'il n'existe apparemment aucune statistique fiable sur ces mouvements entre fonctions publiques... sinon les chiffres issus de la commission « déontologie » tranchant les cas de hauts fonctionnaires voulant « pantoufler » !

Il n'est pas de mots assez durs pour pointer les multiples règles qui brident le niveau de recrutement des collectivités locales (nombre de contractuels, numerus clausus lié à la taille pour le recrutement de hauts fonctionnaires locaux, appel pour les fonctions de directeur général aux fonctionnaires de l'Etat, créant un « plafond de verre » pour les perspectives de carrières, etc...).

Tous les constats sont sans appel (à plus forte raison, venant de responsables appartenant eux-mêmes à de grands corps et ayant exercé de multiples fonctions à l'Etat comme en collectivités) :

- « les corps de l'Etat ont « verrouillé » la fonction publique territoriale » ;
- « il y a toujours de très grandes difficultés de travail entre l'INET et l'ENA » ;
- « il est quasiment impossible, sinon « au compte-gouttes » d'introduire des compétences territoriales de haut niveau dans des instances nationales chargées de travailler sur des sujets communs entre Etat et Collectivités locales. L'exemple du mode de travail des inspections générales et des conseils généraux des corps, lors des missions d'évaluation et d'audit qui leur sont confiées, est à cet égard significatif. »

Dans tous les avis recueillis, tous s'accordent à constater qu'une véritable « mobilité » entre Etat et collectivités est inexistante (hors transferts). Enfin, la taille des collectivités locales, leur concurrence, leur caractère ressenti comme « politicien » par rapport à un Etat dont l'image est encore celle d'impartialité, ne les rend pas suffisamment séduisantes pour des cadres et encore plus pour des cadres supérieurs.

Par contre, il semble qu'une certaine fluidité de l'emploi soit réelle, tant entre collectivités de même niveau qu'entre niveaux différents.

4. L'expertise reste-t-elle encore aujourd'hui du côté de l'Etat ?

Les avis sont partagés, mais pour combien de temps ?

Il semble que tous convergent pour dire que l'expertise de haut niveau est concentrée au niveau de l'Etat central.

Par contre, on entend, de plus en plus souvent, le type de propos suivants :

- « les relations avec les administrations déconcentrées sont bonnes car sans contenu ! »
- « les services de l'Etat ne sont plus en capacité de répondre sur place aux sollicitations techniques, financières, juridiques des services de la collectivité. »

- « certaines de ses administrations sont vides ou sans compétences » : Directions de l'action sociale, Directions départementales de la jeunesse et des sports, culture, tourisme.

Les administrations déconcentrées de l'Etat n'ont plus de capacité de conseil ou d'expertise pour aider les communes petites ou moyennes, même sur des questions relativement simples. Par exemple, après l'annonce et la mise en œuvre de la LOLF, le secrétaire général n'a pas jugé indispensable de réunir les secrétaires généraux des communes pour les informer et examiner avec eux les conséquences de cette « mini révolution » culturelle.

Le Trésor Public qui devrait exercer le contrôle et le conseil sur les procédures de marchés publics n'apporte guère le soutien nécessaire.

Le contrôle de légalité s'exerce le plus souvent sur les délibérations relatives au personnel. Il n'est pas à la hauteur (en ce qui concerne la fonction publique et les procédures de recrutement, par exemple) et à la dimension des questions soulevées.

Face à cette situation, les communes ne trouvent pas dans les collectivités locales du niveau supérieur (département et région) les compétences fines dont elles auraient besoin. Le principe de non-tutelle d'une collectivité sur l'autre et leur autonomie a retenu, jusqu'à présent, la constitution de pôles d'expertise mutualisés entre niveaux de collectivités. Ainsi certaines communes paraissent faire appel pour des dossiers lourds de montage technique et financier à des pôles de compétences spécialisés mis en place par l'Etat, à Lyon, à Lille ou ailleurs.

Il en résulte une première conséquence dérivée, celle de l'augmentation des effectifs de la fonction publique territoriale au niveau des intercommunalités, la plus forte sur ces dernières années. L'intercommunalité met en place, avec une fonction publique dédiée à cet effet, une expertise de proximité, mutualisée, souvent appréciée, très médiatisée au niveau local comme national. Le transfert des compétences obligatoire ou optionnel des communes aux intercommunalités a été et reste un formidable levier d'efficacité technique.

Mais d'autres conséquences sont apparues, parfois dénoncées par la Cour des Comptes :

- l'augmentation de la fiscalité locale du fait de l'accroissement des effectifs ;

- la « confiscation » du pouvoir de décision sur les grandes opérations par des « arbitrages restreints » entre les exécutifs des intercommunalités et l'Etat ;

- des coûts induits supplémentaires pour répondre à la diversité des attentes des populations.

5. Une grande instabilité du cadre réglementaire

L'« inflation législative » a des conséquences démultipliées sur l'inflation réglementaire ! Ce changement permanent des règles (que dénonce tout autant, sinon plus, le secteur privé) entraîne une judiciarisation croissante de la vie publique. Trop de règles dépendaient (et dépendent encore ?) de la jurisprudence des juridictions financières ou des tribunaux administratifs. Dans certains cas, les élus et leurs collaborateurs sont en droit de penser que ce sont les juridictions financières qui font la politique locale en émettant un avis sur l'opportunité de toute décision.

Les communes vivent dans une réelle insécurité juridique, les réformes et circulaires se succédant sans trop d'explication.

Cette instabilité se traduit par :

- des hésitations s'agissant de la mise en place des mesures internes préventives (par rapport à quoi ?),
- le blocage de nombreuses initiatives (par crainte du contrôle ultérieur).

Le droit territorial doit être stable. Les vides juridiques doivent être traités rapidement.

Ainsi, par un effet que l'on pourrait qualifier « d'optique », la neutralité technique était et reste du côté de l'Etat. Même avec peu de moyens financiers d'intervention directe, l'Etat, hier et aujourd'hui, reste un partenaire majeur, régulateur dans tous les sens du terme.

6. La lassitude des élus locaux est-elle fondée ?

Trente-cinq délégations ou représentations pour chaque conseiller général dans le département du Rhône.

Les élus ont le sentiment d'être négligés, voire considérés comme des alibis dans les instances présidées par l'Etat avec toujours avec une multitude de collaborateurs.

Là encore, si l'exécutif d'un département, d'une région ou d'une grande métropole « pèse », c'est bien sûr par l'expérience, l'ancienneté, mais aussi du fait du cumul de mandats avec, par exemple, le fait d'être parlementaire. Les élus locaux s'abstiennent de plus en plus de siéger dans de nombreuses instances présidées par l'Etat, avec l'accord tacite de leurs exécutifs. « Ils passent, laissent un collaborateur, souvent assis derrière sur une chaise », alors que tous les chefs de service de l'Etat entourent le préfet ou son représentant.

Les multiples « réformes de l'Etat » ne semblent pas avoir d'impact significatif sur le terrain.

La médiatisation des opérations de « simplification administrative » ne vient pas à bout du scepticisme de l'opinion comme des élus locaux.

Même le regroupement des DDASS, DDE, DIREN est « ignoré » par la plupart des élus locaux. La raison en est sans doute en grande partie que ces réformes sont conduites sans concertation préalable avec les élus qui n'y voient que la disparition de compétences et d'emplois de proximité.

Ceci explique les réactions des élus devant la disparition des trésoreries, des gendarmeries, des hôpitaux, maintenant des tribunaux. Il faut y ajouter ce qui, le plus souvent, apparaît comme un « chantage » de la part de l'Etat aux exécutifs locaux. L'Etat maintiendra ces services « à perte » si la collectivité paie !

Les élus appellent de leurs vœux une stratégie concertée Etat/Collectivités. S'il s'agit pour l'Etat de diminuer sa capacité de « conseil » tout en continuant d'imposer un contrôle tâillon, les élus, à juste titre, s'alarment.

On peut ajouter à ces causes de « lassitude », malgré l'émergence de la notion de responsabilité sans faute, une certaine « angoisse » chez tout exécutif de se voir attaquer directement « au pénal », avant toute procédure civile et administrative, par tout citoyen.

La Réforme des institutions devra tenir compte de ce sentiment d'insécurité.

Les administrations déconcentrées évoluent et se réforment ; mais les collectivités territoriales, même de petite taille ou moyennes, évoluent aussi sans cesse. Le problème est que leurs démarches restent parallèles et ne se rejoignent pas pour assurer cohérence et complémentarité. Les élus municipaux s'investissent beaucoup dans toutes les instances qui les mettent en contact et leur permettent de mutualiser leurs expériences. Ils se désinvestissent de plus en plus de celles pilotées par l'Etat.

C. DES PISTES DE PROPOSITIONS

Trois types d'initiatives pourraient être envisagés en priorité :

1. Mettre en place un accueil de proximité, transparent et efficace pour chaque citoyen et usager en identifiant publiquement pour chaque mission de service public un « chef de file » responsable.

Si les élus et les exécutifs ont la volonté de faire « bouger les lignes », il convient de se préoccuper de l'accueil des citoyens et des usagers. Cela aurait le triple avantage de rendre service, de réconcilier le citoyen avec son administration, d'amener à une « réconciliation » entre l'Etat et les autres acteurs de la vie publique.

2. Tendre vers l'unité des fonctions publiques pour permettre la valorisation des métiers, la mobilité et la promotion des agents tout au long de leur carrière.

La fonction publique : quelques mesures simples suffiraient à introduire d'ores et déjà souplesse et ouverture, à impulser une dynamique.

En attendant une évolution plus fondamentale de la fonction publique, une période de mobilité au cours des carrières entre les trois fonctions publiques, pour tous les niveaux, pourrait être rendue obligatoire dans tous les statuts et pour toutes les catégories. On peut imaginer qu'une telle disposition soit expérimentée d'ici un an dans un certain nombre de départements, régions, communes, ce par convention entre l'Etat et les collectivités. Dans cet esprit et dès maintenant, les corps d'inspection générale pourraient comporter un quota de recrutement de hauts fonctionnaires territoriaux, **en fonction d'ailleurs d'un critère simple, celui de la proportion respective des effectifs des différentes fonctions publiques.**

Enfin, on peut imaginer que l'ENA, l'INET et l'ENS pourraient avoir un « tronc commun » avec des spécialisations distinctes.

3. Conduire de façon conjointe et concertée la réforme de l'Etat et l'évolution des institutions locales.

Le renforcement des collaborations doit permettre une meilleure cohérence de l'ensemble de la réorganisation et de la simplification administrative.

Pourrait s'élaborer un plan pluriannuel municipal, départemental ou régional des services publics, conciliant proximité et efficacité. On ne peut procéder à la réforme de la carte judiciaire sans jeter un regard sur celle des trésoreries, gendarmeries, hôpitaux ... La réorganisation des différentes cartes des services publics de l'Etat se fait pourtant toujours de façon verticale, par ministère.

Mais les collectivités ont une longueur d'avance : beaucoup ont en effet engagé une territorialisation transversale de leurs services.

- **Un constat évident : une gouvernance locale au milieu du « gué » depuis 30 ans !**

Nous avons mesuré, au cours de ce survol des relations quotidiennes entre administrations déconcentrées et collectivités, combien se justifiaient les débats « politiques », très actuels autour du « statut de l' élu » et de la gouvernance locale.

La preuve en est que les arguments « pour ou contre » peuvent tous être mis en exergue. Tous le sont à juste titre, car ni la décentralisation, ni la déconcentration ne sont allés à leur terme depuis 30 ans !

- Le cumul des mandats se justifie au nom de l'efficacité et de la centralisation de l'Etat. L'élection au suffrage universel des exécutifs locaux peut être soutenue par les charges et responsabilités financières et juridiques exercées. Ceci étant, l'Etat peut se prévaloir à juste titre du fait qu'il contrôle et apporte 55 % des ressources des collectivités !
- La disparition programmée des communes au profit d'une fusion de « fait » qui ne dit pas son nom et l'accession des intercommunalités au rang de collectivités de plein exercice seraient parfaitement logiques si l'on considère les compétences et l'expertise exercées. Mais la présence politique des maires dans toutes les parties du territoire national n'est-elle pas un garant de la cohésion sociale et du maintien d'un vrai service public au moment où l'Etat se retire ?
- La réorganisation et la rationalisation de la présence de l'Etat, se traduisant par la suppression de certaines administrations déconcentrées

ou celle des arrondissements, sont sous-tendues par la nécessité d'éviter les « doublons » et de faire les économies budgétaires que supposait la décentralisation dès le début.

- Le principe de mobilité entre agents de la fonction publique sert d'argument au maintien du « sacro-saint » principe d'unicité. La réalité est tout autre, nous l'avons constatée, d'où les avis de plus en plus convergents pour que les exécutifs des collectivités aient une vraie liberté dans le domaine de leur management.

Il est ainsi possible de multiplier les exemples.

Par contre, il est ainsi facile de discerner la logique et la cohérence des choix institutionnels et politiques qui doivent être faits et réciproquement la logique des conséquences à en tirer.

Car l'Etat et les collectivités ne peuvent continuer à faire évoluer leurs institutions, leur fonctionnement, leur organisation quotidienne de façon parallèle.

La seule conclusion à tirer de cette observation sommaire de la réalité quotidienne est sans doute la suivante : tout choix politique et institutionnel fait dans les semaines et mois à venir doit énoncer clairement les conséquences :

- sur la vie quotidienne des citoyens, d'une part,
- sur le statut et la légitimité réelle des élus et des exécutifs, d'autre part,
- enfin, sur la cohérence avec la modernisation engagée des services de l'Etat.

SIX AXES DE PROPOSITIONS IMMÉDIATES

Plusieurs niveaux de propositions peuvent être énoncés, mais il faut être conscient que même les mesures les plus évidentes pour améliorer la vie de nos concitoyens préfigurent le paysage institutionnel de la France dans les mois et années à venir.

1 – Un chef de file pour toute mission d'intérêt général de service public

Ce chef de file serait désigné pour tous les secteurs d'investissement et de fonctionnement qui ressortent à plus de 50 % de la responsabilité financière et humaine, soit de l'Etat, soit de telle ou telle collectivité, soit de tel ou tel partenaire associatif ou privé. Ce chef de file pourrait varier selon les territoires concernés, mais serait investi pour une durée minimum de la responsabilité de l'instruction et du traitement des dossiers individuels et collectifs avec une obligation de résultat et de réponse.

2 – Le premier service public : celui de l'accueil du citoyen et de l'utilisateur

Prenons l'exemple des guichets uniques : ils n'ont pour l'instant d'unique que le nom. Par ailleurs, la diversité des territoires de l'urbain au rural désertifié en passant par le périurbain et les zones de non-droit exige que l'Etat comme les collectivités soient interchangeables dans ce type de mission de service public. Le projet de fusion entre les ASSEDIC et l'ANPE montre, s'il en est besoin, la difficulté d'un partenariat parapublic et privé. La fusion des trésoreries et du service des impôts est significative aussi des difficultés. Ne parlons pas des maisons de l'emploi décidées en « fanfare » et arrêtées pour des raisons tout aussi raisonnables. Ces initiatives diverses et nombreuses sont pourtant une nécessité quotidienne pour l'utilisateur et le citoyen. Mais elles ont besoin de s'inscrire dans la durée et d'être sous-tendues par une vision stratégique concertée entre les acteurs de la décision publique.

En fait, si les élus et les exécutifs ont la volonté de faire « bouger les lignes », il convient de se préoccuper de l'accueil des citoyens et des usagers. Cela aurait le triple avantage de rendre service, de réconcilier le citoyen avec son administration, d'amener à une « réconciliation » entre l'Etat et les autres acteurs de la vie publique.

Par là, l'Etat et les collectivités, notamment, seraient amenées :

- à clarifier et à décloisonner des pans entiers de leur action déconcentrée,
- à reconnaître et à accepter la notion de « chef de file » de façon systématique,
- à mutualiser, par convention et contrat, certains moyens logistiques et humains,
- à constituer des pôles d'expertise spécialisée sur l'ensemble du territoire,
- à permettre la fluidité et la mobilité entre fonctions publiques.

Tout cela contribuerait au « bon accueil » du public et au traitement efficace et rapide de dossiers collectifs et individuels, souvent complexes et nécessitant l'intervention de plusieurs administrations, soit de l'Etat, soit des collectivités, soit des institutions parapubliques comme les caisses de Sécurité sociale...

Pour cela deux outils sont à mettre en place de façon systématique :

- « un qui fait quoi » à destination de tout citoyen,
- des « guichets » d'accueil de proximité.

La mise en œuvre de ces simples mesures implique ainsi de résoudre des questions en suspens depuis des années :

- La collaboration entre collectivités, Etat, secteur parapublic, secteur associatif et professionnel pour élaborer un cadre et une grille unique pour ce « qui fait quoi ».

Il serait ensuite renseigné par chaque chef de file à tout niveau territorial. Dans chaque département, serait ainsi élaboré « un qui fait quoi commun » entre collectivités et Etat, précisant les compétences et les responsables du service et de l'action. Lorsqu'il y a double commande, préciser toujours le chef de file et le responsable auquel le citoyen, l'association, l'entreprise, les corps intermédiaires ... doivent s'adresser en premier et dernier ressort.

- La généralisation d'un chef de file pour toute mission d'intérêt général de service public.

Ce chef de file serait désigné pour tous les secteurs d'investissement et de fonctionnement qui ressortent à plus de 50% de la responsabilité

financière et humaine, soit de l'Etat, soit de telle ou telle collectivité, soit de tel ou tel partenaire associatif ou privé. Ce chef de file pourrait varier selon les territoires concernés, mais serait investi pour une durée minimum de la responsabilité de l'instruction et du traitement des dossiers individuels et collectifs avec une obligation de résultats et de réponse.

- L'organisation d'un accueil mutualisé regroupant des agents des différentes fonctions publiques de chaque catégorie, formés à cet effet.

Cet accueil serait organisé sous la responsabilité d'un seul chef de file, désigné par convention entre les partenaires. Les agents seraient mis à disposition de ce « chef de file » qui aurait une autorité fonctionnelle complète sur les agents. Il en serait de même pour les moyens logistiques nécessaires. Une convention multipartite serait élaborée entre les acteurs du service public pour une durée minimum de 6 ans et pour un territoire donné. Cela oblige à sortir du cloisonnement des statuts particuliers des agents concernés afin de pouvoir bénéficier des compétences et de métiers d'origine différente.

L'une des difficultés évidente à résoudre pour permettre à ces outils de se mettre en place reste la définition et la sanction des responsabilités respectives des agents de l'Etat et de ceux des collectivités dans l'apport d'une information fiable et partagée.

3 – Une responsabilité à part entière pour les élus locaux : le management de leurs ressources humaines

Quelques mesures simples suffiraient à introduire d'ores et déjà souplesse et ouverture, à impulser une dynamique.

En attendant une évolution plus fondamentale de la fonction publique, une période de mobilité au cours des carrières entre les trois fonctions publiques, pour tous les niveaux, pourrait être rendue obligatoire dans tous les statuts et pour toutes les catégories. On peut imaginer qu'une telle disposition soit expérimentée d'ici un an dans un certain nombre de départements, régions, communes, ce par convention entre l'Etat et les collectivités. Dans cet esprit et dès maintenant, les corps d'inspection générale pourraient comporter un quota de recrutement de hauts fonctionnaires territoriaux.

Enfin, on peut imaginer que l'ENA, l'INET et l'ENS pourraient avoir un « tronc commun » avec des spécialisations distinctes.

4 – Poursuivre l'effort déjà accompli par l'Etat : la révision et la modernisation des politiques publiques

Ces propositions visent essentiellement à permettre un regard « croisé » tout au long de ce parcours afin d'enrichir les travaux réalisés.

- Les préconisations des différents rapports rendus dans le cadre des procédures d'audit intéressant directement ou indirectement les collectivités territoriales dans leurs missions devraient être portées immédiatement à leur connaissance et à leur avis.
- Toute procédure nouvelle de ce type devrait comporter une phase contradictoire et de concertation, menée officiellement et publiquement avec les principales collectivités concernées.
- Au niveau territorial, les préfets, consultés dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, devraient obligatoirement réunir les exécutifs pour recueillir leurs propositions sur les quatre chantiers transversaux qui constituent leur feuille de route, dont celui des relations avec les collectivités.
- Les comités de suivi des ministères concernés devraient pouvoir au moins entendre en qualité de personnalités qualifiées, non seulement des experts des thématiques concernées, mais également des responsables praticiens élus.
- Il devrait en être de même, et a fortiori au niveau du comité national, de la révision et de la modernisation des politiques publiques.
- Les assemblées constitutionnelles et les grandes associations d'élus devraient pouvoir avoir connaissance et débattre, avant leur « mise au point définitive », des préconisations faites par les comités de suivi spécifiques et le comité national.

5 – Une réorganisation administrative à repenser : des inflexions et des ajustements immédiats peuvent être conduits dans la continuité de ce qui est déjà fait

- Le fonctionnement centralisé de l'INSEE ne permet pas de disposer des agrégats macro-économiques nécessaires à la bonne conduite de la croissance régionale. Le renforcement des moyens régionaux et départementaux est un impératif si l'on ne veut pas multiplier les observations et conseils en tout genre. La production statistique, en tout domaine, a besoin d'une méthodologie cohérente, déclinable sur le terrain. C'est le moyen politique d'éviter les pressions catégorielles en

tout genre qui s'appuient sur des « chiffres » issus de méthodes et d'expertises incontrôlables.

- L'éclatement de l'organisation de l'Etat en pôles (finances, social, etc) retire au SGAR ses fonctions économiques. Le trésorier payeur général n'est pas le bon interlocuteur économique. Sa vision est comptable (si elle ne l'est pas, on ne le sait pas). Le rapprochement DRIRE/DIREN est contre-productif. Il ne faut pas mettre dans la même main les fonctions de développement et celles de contrôle. Cette division des rôles doit pouvoir être reprise en distinguant clairement les fonctions de stratégie économique, sociale, environnementale et de contrôle. Ainsi, la disparition « programmée » (?) des DRAF, DDA, DRCA, DRCE les transforme en administrations sans moyens au regard des enjeux qu'elles ont à traiter (industrie agroalimentaire par exemple pour la DRAF). Il vaudrait mieux les supprimer et, par exemple, confier l'économie à une seule administration, la DRIRE, rebaptisée DIRENT (direction régionale des entreprises).

6 – Un Etat déconcentré et des collectivités qui travaillent en cohérence sur des objectifs stratégiques

Le renforcement des collaborations doit servir une meilleure cohérence de l'ensemble d'une réorganisation et simplification administrative.

- C'est d'abord un problème de comportement individuel, et donc un enjeu de management public et public-privé. Cela passe par un partage informel mais réel de la stratégie entre acteurs publics et acteurs publics et privés. Nous faisons semblant aujourd'hui. Les méthodes de partage doivent ainsi évoluer selon des axes qui pourraient être les suivants :
 - construction de scénarii en commun,
 - définition d'objectif de résultats/stratégie (et non seulement de moyens),
 - évaluation partagée et transparence.

« Il ne faut pas établir de règles nouvelles, pas de structures nouvelles, mais un état d'esprit nouveau. Il convient d'arrêter de créer des « couches » supplémentaires de coordination, arrêter d'être chacun le « portail » de tous.

Notre organisation devient illisible et improductive. »

- Il convient ainsi de développer, soit par voie conventionnelle, soit au moyen des outils juridiques en place (DSP, PPP...) de vraies politiques de partenariat, public-public ou public-privé.

« Seuls des partenariats public-public, public-privé équilibrés peuvent permettre des relations performantes entre acteurs, tout en encourageant la mutualisation des moyens entre administrations locales et collectivités territoriales. »

Ainsi peuvent être mis en place, sans attendre, et à l'exemple de ce qui existe déjà, des pôles de compétences et d'expertise dans chaque région portés soit par des collectivités, soit par l'Etat ou les administrations parapubliques : projets complexes, montages financiers, appels d'offre, dossiers européens...

- Sur le même principe, et dans l'année, doit s'élaborer un plan pluriannuel municipal, départemental ou régional des services publics, conciliant proximité et efficacité. On ne peut réformer la carte judiciaire sans jeter un regard sur celle des trésoreries, gendarmeries, hôpitaux... La réorganisation des différentes cartes des services publics de l'Etat se fait toujours et encore de façon verticale par un grand ministère.

Les collectivités ont une longueur d'avance ; beaucoup ont en effet engagé une territorialisation transversale de leurs services.

L'ensemble des mesures évoquées permettrait par une expérimentation raisonnée, en répondant à ces trois questions, d'ouvrir la voie à la réforme institutionnelle que tous appellent de leurs vœux. Il faut souligner que les propositions de 1 à 4 ne demandent pas de légiférer ou de réglementer. Elles supposent cependant que les décideurs locaux, préfets et exécutifs en particulier, se voient fixer des obligations de résultat et non de moyens. C'est à cette condition et à cette condition seule que la diversité des territoires et des populations pourra être prise en compte.

« Faire du sur mesure » est indispensable, encore faut-il en faire une méthode de travail et non un exercice contraint par la pression... des corporatismes ou des lobbies...

DES RÉFORMES STRUCTURELLES À MOYEN TERME

L'Etat ne peut maintenant avoir seul l'initiative des réformes et de la rupture. Leur conception et leur mise en œuvre doivent être partagées avec les collectivités ... et la société civile.

En termes de gouvernance, il convient de savoir, et c'est tout l'objet de la réforme institutionnelle sur le terrain, où est le pouvoir de l'Etat, la sanction du suffrage universel et la représentativité réelle de la « société civile ». Cette réforme institutionnelle s'impose dans les trois champs de la gouvernance et c'est la seule chance qu'elle soit acceptée.

Elle peut être précédée par quelques réformes structurelles importantes qui la porteront naturellement :

- La réforme fiscale, certes, mais rendue obligatoire si les collectivités et l'Etat coupent le cordon constitué par le jeu des compensations des exonérations accordées pour l'emploi, l'environnement...

- L'ouverture complète de la fonction publique territoriale jusqu'à la liberté de recrutement et de formation par les exécutifs (le seul encadrement étant la transparence et la logique « métier et compétence »).

- Le décloisonnement complet des compétences, préparé par la généralisation de la notion de chef de file « exclusif ».

Enfin le suffrage universel pour tous les « exécutifs » accompagné de la simplification des échelons territoriaux tant de l'Etat que des collectivités.

En forme de conclusion,

Comment tenir compte de la diversité dans les réformes à venir ?

Comment restaurer confiance et dialogue entre collectivités et Etat ?

Comment donner une vraie légitimité aux élus locaux et à leurs exécutifs ?

L'ensemble des mesures évoquées permettrait par une expérimentation raisonnée, en répondant à ces trois questions, d'ouvrir la voie à la réforme institutionnelle que tous appellent de leurs vœux.

ANNEXES

ANNEXE I - COMPTE RENDU DES DÉPLACEMENTS D'UNE DÉLÉGATION DE L'OBSERVATOIRE DE LA DÉCENTRALISATION.....	135
--	------------

I. DÉPLACEMENT À FRANCFORT ET WIESBADEN LES 12 ET 13 SEPTEMBRE 2007.....	135
---	------------

A. ENTRETIEN AU HESSISCHER LANDKREISTAG (ASSOCIATION DES « LANDKREISE » DE HESSE).....	135
--	-----

B. ENTRETIEN AVEC LE MINISTRE DE L'INTÉRIEUR DE HESSE, M. VOLKER BOUFFIER.....	137
--	-----

C. ENTRETIEN AU HESSISCHER STÄDTE UND GEMEINDEBUND (ASSOCIATION DES VILLES ET COMMUNES DE HESSE)	138
--	-----

D. ENTRETIEN AVEC LE DR. ROLF-NORBERT BARTELT, ADJOINT AU MAIRE DE FRANCFORT (STADTRAT)	139
---	-----

II. DÉPLACEMENT À MILAN LES 13 ET 14 SEPTEMBRE 2007.....	141
---	------------

A. ENTRETIEN AVEC M. GIAN VALERIO LOMBARDI, PRÉFET DE LA RÉGION DE MILAN.....	141
---	-----

B. ENTRETIEN AVEC M. VINCENZO ORTOLINA, PRÉSIDENT DU CONSEIL PROVINCIAL DE MILAN.....	142
---	-----

C. ENTRETIEN AVEC MME LETIZIA MORATTI, MAIRE DE MILAN, ET M. PALMERI, PRÉSIDENT DU CONSEIL MUNICIPAL DE LA VILLE DE MILAN	143
---	-----

D. ENTRETIEN AVEC M. GIUSEPPE VALTORA, DIRECTEUR, ET M. DARIO RIGAMONTI, SECRÉTAIRE DE L'UNION DES PROVINCES LOMBARDES	145
--	-----

III. DÉPLACEMENT EN ESPAGNE LES 18 ET 19 SEPTEMBRE 2007	146
--	------------

A. ENTRETIEN AVEC M. JESUS SANCHEZ FARRACES, SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE LA PRÉSIDENTE DE LA COMMUNAUTÉ AUTONOME D'ARAGON	146
---	-----

B. ENTRETIEN AVEC M. JAVIER LAMBAN MONTANES, PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DE LA PROVINCE DE SARAGOSSE.....	147
--	-----

C. ENTRETIEN AVEC M. ANTONIO BECERRIL GUTIERREZ, PREMIER ADJOINT AU MAIRE DE SARAGOSSE, CHARGÉ DE LA PARTICIPATION CITOYENNE.....	148
---	-----

D. ENTRETIEN AVEC M. PEDRO SALAS, DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'ACTION EXTÉRIEURE DU GOUVERNEMENT D'ARAGON.....	148
--	-----

E. MME MARIA TENA, DIRECTRICE GÉNÉRALE DU MINISTÈRE CHARGÉ DES COLLECTIVITÉS LOCALES	149
F. ENTRETIEN AVEC M. GABRIEL ALVAREZ FERNANDEZ, SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE LA FMP	150
G. ENTRETIEN AVEC M. JAVIER ROJO, PRÉSIDENT DU SÉNAT ESPAGNOL	151
H. ENTRETIEN AVEC M. JOSP MARIA ESQUERDA SEGUES, PRÉSIDENT DE LA COMMISSION SÉNATORIALE DES ENTITÉS LOCALES	151

ANNEXE II - ORGANISATION TERRITORIALE EN ALLEMAGNE, EN ITALIE ET EN ESPAGNE

155

A – ORGANISATION POLITIQUE ET ADMINISTRATIVE DU LAND DE HESSE.....	155
B - L'ORGANISATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN HESSE	163
C. LA DECENTRALISATION EN ITALIE	171
D. LE STATUT DE L'ELU LOCAL EN ESPAGNE	175
E. LES SYSTÈMES D'ÉLECTIONS LOCALES EN ESPAGNE.....	183

ANNEXE III - QUESTIONNAIRE ADRESSÉ AUX SÉNATEURS SUR LA GOUVERNANCE LOCALE

189

I. UNE RELATION ENTRE ÉLUS ET CITOYENS À PRÉSERVER.....	191
A. LA DÉCENTRALISATION RAPPROCHE-T-ELLE LES ÉLUS DES FRANÇAIS ?	191
B. LE RÔLE DES DIFFÉRENTES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES RESTE À PRÉCISER.....	197
C. LA NÉCESSITÉ D'OUVRIR UN DÉBAT SUR LA « CLAUSE DE COMPÉTENCE GÉNÉRALE »	199
II. DES ÉLUS ATTENTIFS AUX MOYENS D'ACCROÎTRE LEUR LÉGITIMITÉ	200
A. DES OPINIONS DIVERSES SUR LE RECOURS AU SUFFRAGE UNIVERSEL DIRECT POUR ÉLIRE LES CHEFS D'EXÉCUTIFS	200
B. DES INTERROGATIONS CROISSANTES CONCERNANT L'AVENIR DE L'INTERCOMMUNALITÉ	207

III. UNE PERSPECTIVE DE MODERNISATION DU STATUT DE L'ÉLU QUI NE LAISSE PAS INSENSIBLE.....	210
A. LA NÉCESSITÉ DE PENSER LE STATUT DE L'ÉLU DE MANIÈRE GLOBALE.....	210
B. UN DÉBAT TRÈS OUVERT SUR LA LIMITATION DU CUMUL DES MANDATS.....	212
1. <i>Les opposants au cumul des fonctions « à temps plein » souhaitent la mise en place d'un statut de l'élu.....</i>	<i>212</i>
2. <i>Les opposants à la restriction du cumul des mandats sont attachés à l'équilibre actuel.....</i>	<i>217</i>
3. <i>Le débat concerne aussi le cumul des mandats dans le temps et la limite d'âge.....</i>	<i>222</i>
IV. QUELQUES PISTES POUR AMÉLIORER LE STATUT DES ÉLUS LOCAUX	223
A. L'ABSENCE DE STATUT DES ÉLUS N'APPARAÎT PLUS TENABLE AUJOURD'HUI.....	223
B. LA NÉCESSITÉ D'UNE NOUVELLE LOI CONSACRÉE AU STATUT DES ÉLUS.....	227
V. AMÉLIORER LES RAPPORTS ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	229
VI. CLARIFIER LES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	232
ANNEXE IV – COMPTE RENDU DE LA RENCONTRE-DEBAT DU 7 NOVEMBRE 2007	241

ANNEXE I

COMPTE RENDU DES DÉPLACEMENTS D'UNE DÉLÉGATION DE L'OBSERVATOIRE DE LA DÉCENTRALISATION

La délégation sénatoriale, conduite par M. Jean Puech, Président de l'Observatoire de la décentralisation, était composée de MM. Philippe Dallier, Eric Doligé, Dominique Mortemousque et Bernard Saugey.

I. DÉPLACEMENT À FRANCFORT ET WIESBADEN LES 12 ET 13 SEPTEMBRE 2007

A. ENTRETIEN AU HESSISCHER LANDKREISTAG (ASSOCIATION DES « LANDKREISE » DE HESSE)

La délégation sénatoriale a rencontré M. Peter Walter, Landrat d'Offenbach (exécutif du Kreis, élu au suffrage universel direct), M. Rainer Lavie, Président du Kreistag de Darmstadt-Dieburg (assemblée du Landkreis) et le Dr. Hans-Peter Röther, directeur du Hessischer Landkreistag.

Au cours de cet entretien, M. Rainer Lavie a expliqué que la démocratie locale en Allemagne avait pour objectif la mise en place d'une administration proche du citoyen. Il a observé que cette administration différait suivant les Länder et constituait un héritage historique. Les Kreise, qui ont été créés en 1932, sont organisés aujourd'hui selon le principe de la séparation des pouvoirs exécutif et délibératif, les Parlements locaux ayant pour mission de contrôler l'administration locale. Les membres de l'Assemblée sont élus pour un mandat de 5 ans au scrutin proportionnel. Le recours au mode de scrutin proportionnel fait qu'il est rare qu'il y ait des majorités absolues, c'est pourquoi l'exécutif des Kreise est élu au suffrage universel direct. Il a indiqué que les relations entre les deux pouvoirs pouvaient être difficiles en cas de divergences de majorité.

M. Rainer Lavie a expliqué que l'accès aux fonctions électives n'était pas garanti pour l'ensemble des citoyens compte tenu du fait que nombre

d'entre elles n'étaient pas rémunérées et ne s'exerçaient pas à plein temps. Prenant pour exemple sa situation personnelle, il a observé que sa fonction d'enseignant lui permettait de présider l'Assemblée locale mais qu'une autre profession ne lui laisserait sans doute pas cette possibilité.

M. Peter Walter a expliqué que les Kreise exerçaient deux types de missions : par exemple, des compétences déléguées comme l'immatriculation des voitures et la gestion des étrangers et des tâches communales. Il a estimé que l'élection au suffrage universel direct du Président renforçait sa légitimité face au Parlement local et face à l'opinion publique. Il a observé que ce mode d'organisation correspondait à un objectif constitutionnel visant à donner la priorité à la démocratie. Il a fait référence à des décisions de la Cour constitutionnelle qui ont rappelé que l'administration locale devait être proche du citoyen. Les Kreise ont des compétences nombreuses qui concernent notamment l'éducation, les hôpitaux, la santé et les affaires sociales. Ils ont une grande liberté pour exercer ces compétences, pour autant que la qualité du service soit assurée de la même manière pour tous. Ils peuvent ainsi déléguer la gestion d'un hôpital à une entreprise privée.

M. Peter Walter a indiqué qu'il existait un débat sur un remembrement des Kreise. Il a expliqué que ceux-ci ne levaient pas d'impôts et qu'ils ne disposaient donc pas de recettes propres directes. Ils sont financés par une dotation du Land qui correspond à 23 % des impôts perçus au niveau du Land ainsi que par des contributions des communes. Une réforme importante adoptée il y a 2 ans a transféré certaines compétences du Landrat aux communes. Par ailleurs, le Land exerce un contrôle de légalité sur l'action des Landkreise.

En réponse à des questions de M. Eric Doligé, le Dr. Hans-Peter Röther a expliqué que les partis politiques constituaient les listes pour les élections dans les communes et les Kreise de manière ouverte sur la société civile. Il a indiqué qu'il pouvait également y avoir des listes de « citoyens libres » comme ce serait le cas lors des prochaines élections en janvier 2008.

Concernant le périmètre des circonscriptions (Kreise), il a précisé qu'il revenait au Land de procéder à des remembrements comme ce fut le cas entre 1969 et 1974. Il a observé qu'il existait des coopérations volontaires entre communes pour exercer certaines compétences comme l'eau, la culture, les déchets et les transports. Evoquant à nouveau le débat sur l'avenir des Kreise, il a remarqué que le SPD proposait de réunir les communes et les Kreise dans une circonscription administrative plus étendue.

M. Rainer Lavie a expliqué que les maires ne pouvaient plus être élus au niveau du Land afin d'éviter les conflits d'intérêts compte tenu du fait que le Land adoptait des lois qui s'appliquaient aux communes. En revanche, le cumul entre la fonction de maire et de membre du Kreise est autorisé. M. Rainer Lavie a indiqué que les conseils municipaux avaient la possibilité de permettre au maire d'exercer sa fonction à plein temps avec une rémunération et qu'il existait un Comité au niveau du Land qui donnait un avis sur la formation nécessaire pour être candidat à la fonction de maire. A titre d'exemple, il a observé que le Président d'un Kreis était rémunéré 140 000 € par an et qu'un ministre adjoint percevait une rémunération un peu moindre.

***B. ENTRETIEN AVEC LE MINISTRE DE L'INTÉRIEUR DE HESSE,
M. VOLKER BOUFFIER***

Le Ministre de l'Intérieur a commencé par expliquer à la délégation que la structure fédérale de l'Etat allemand constituait une réponse institutionnelle à l'histoire du pays. Dans cette organisation, les Länder bénéficient de compétences très importantes. Leur revient, par exemple, la compétence de la police judiciaire alors que l'Etat fédéral conserve seulement la police fédérale et la police des frontières. Le Land est ainsi responsable de la gestion des catastrophes et des secours, de l'éducation et de l'audiovisuel. Alors que pendant longtemps, certaines compétences étaient partagées entre l'Etat et le Land, une réforme est intervenue qui a mis un terme aux financements mixtes. Depuis lors, les Länder ont vu leurs compétences renforcées, ils peuvent notamment adopter leurs propres lois concernant les fonctionnaires.

M. Volker Bouffier a indiqué qu'il existait un débat sur la question du « qui paie quoi ? » et que cela nécessitait des efforts de la part de l'ensemble des acteurs pour se mettre d'accord. Alors qu'il existe une forte tradition de libre administration communale, il revient au Land de représenter les communes auprès de l'Etat fédéral. Par ailleurs, le Land encourage une évolution concertée sur le statut de l'agglomération de Francfort afin, en particulier, de répondre à la question de la prise en charge des investissements de grands équipements (musées, théâtres...).

M. Werner Koch, directeur général de l'administration, également vice-secrétaire d'Etat, a expliqué que le partage des compétences entre le Land et l'Etat fédéral pouvait être complexe à appliquer, par exemple en ce qui concernait la lutte contre le terrorisme. Dans ce domaine, le code pénal et les procédures pénales sont du domaine fédéral mais les lois contre les « dangers » et le traitement des menaces relèvent du niveau du Land. Par ailleurs, le procureur général fédéral est compétent pour les menaces

nationales. La police communale n'existe plus depuis 1972, date à laquelle elle a été intégrée au niveau du Land pour harmoniser les formations. Les communes ont conservé de simples « agents de sécurité » qui peuvent verbaliser les infractions routières mais ne peuvent procéder à des arrestations.

Concernant les relations financières, les Kreise, les communes et les villes reçoivent 23 % des recettes du Land qui sont réparties par le Parlement du Land à l'issue d'une négociation entre le ministère des Finances et les représentants des collectivités.

S'agissant de l'organisation institutionnelle des collectivités, l'élection des maires relevait auparavant des Parlements locaux. Le choix de recourir à l'élection au suffrage universel direct a répondu à l'objectif de renforcer la légitimité du maire et d'impliquer davantage les citoyens. Ce mode de désignation est aujourd'hui devenu la norme en Allemagne. La durée du mandat de maire varie, elle est, selon les Länder, de 5, 6 ou 8 ans. Dans le Land de Hesse, le mandat est de 6 ans.

Le cumul des fonctions était possible jusqu'en 1970 pour les maires et les Présidents de Kreise qui pouvaient également être élus au niveau du Land.

Le contrôle de légalité qu'exerce le Land sur les actes des communes et des Kreise est restreint. Toutefois, lorsqu'une compétence est transférée à une collectivité, le Land procède à un contrôle « technique » de l'exercice de la compétence. Le Land exerce une tutelle administrative sur les autres collectivités de niveau inférieur. Ainsi, le Ministre de l'Intérieur peut mettre sous tutelle une commune qui aurait de sérieux problèmes financiers.

C. ENTRETIEN AU HESSISCHER STÄDTE UND GEMEINDEBUND (ASSOCIATION DES VILLES ET COMMUNES DE HESSE)

La délégation sénatoriale a rencontré M. Vollrath-Kühne, Stadtrat de Bad Homburg v.d.H. (52 000 habitants), M. Helmut Schelzke, Directeur du Hessischer Städte und Gemeindebund, ancien maire de Mühlheim, M. Bernd Klotz, sous-directeur des relations publiques.

M. Helmut Schelzke a expliqué que l'Association des villes et communes était très favorable au principe de liberté des communes en observant que ce principe avait été importé de France. Il a indiqué que dans le

débat qui existait en Allemagne sur la réorganisation de l'administration locale, l'Association considérait que de nombreuses compétences des Kreise pouvaient être exercées par les communes et que le nombre de ceux-ci pouvait être réduit dans le Land de Hesse de 21 à 5 ou 7.

M. Helmut Schelzke a considéré qu'il existait en Allemagne trop de niveaux d'administration et de bureaucratisation. Il a plaidé pour la suppression du « Regierungspräsident » (circonscription administrative dirigée par « un préfet de région » nommé par le Ministre-Président du Land) et pour la poursuite du transfert de certaines compétences aux communes comme celle de l'environnement.

Evoquant les finances des communes, il a précisé que celles-ci bénéficiaient de la taxe professionnelle et qu'il existait un mécanisme de péréquation entre communes. Il a également indiqué que le Land participait à certains projets des communes comme le développement des transports urbains.

M. Helmut Schelzke a indiqué qu'une évolution était en cours dans le Land de Hesse qui faisait que des populations du Nord du Land migraient vers le Sud et les grandes villes, ce qui avait pour conséquence de fragiliser les communes sur le plan financier.

M. Vollrath-Kühne a expliqué pour sa part que la mission du Kreise consistait à assurer le même niveau de services publics à l'ensemble de la population grâce à un effort de péréquation.

D. ENTRETIEN AVEC LE DR. ROLF-NORBERT BARTELT, ADJOINT AU MAIRE DE FRANCFORT (STADTRAT)

M. Rolf-Norbert Bartelt a indiqué que la ville de Francfort avait intégré à trois reprises les communes environnantes d'abord en 1870, puis en 1910, et enfin en 1925. Ce processus est devenu plus difficile après guerre avec le développement de revendications d'autonomie locale de la part des citoyens. Toutefois, de nouvelles communes au Nord de la ville ont été intégrées en 1970. Depuis lors, de nombreux habitants ont quitté la ville pour sa périphérie, ce qui a créé des problèmes financiers pour la ville de Francfort.

En 1977, une Association a été créée entre Francfort et les Kreise avoisinants qui rassemblaient 1,6 million d'habitants. Cette Association bénéficiait d'une Assemblée dénuée cependant de véritables pouvoirs. Cette tentative d'intégration s'est révélée être un échec notamment lorsqu'il s'est agi de mettre en place une gestion commune de certaines politiques comme celle des déchets. Elle a donc été dissoute en 2001.

Une nouvelle tentative a depuis lors été engagée avec l'adoption en 2001 d'une loi qui crée une agglomération entre Francfort et ses communes voisines. Cette Association comprend une Assemblée composée de délégués des communes dont les voix sont pondérées en fonction du poids démographique de chaque commune. Cette Assemblée comprend ainsi 75 membres lesquels disposent au total de 100 voix. La ville de Francfort dispose pour sa part de 12 voix. Cette Association a en particulier pour mission de mettre à jour le plan d'occupation des sols d'ici 2020.

Les rapports entre Francfort et ses voisines sont marqués par de nombreux conflits, les communes avoisinantes souhaitant accueillir plus de bureaux, des hypermarchés et des centres commerciaux alors que la ville-centre s'inquiète pour ses commerces et l'activité en dehors des heures de bureau. La coopération entre la ville de Francfort et les autres communes semble, en revanche, fonctionner de manière plus satisfaisante en matière de transports publics dans la mesure où des entreprises privées interviennent également et que les collectivités sont obligées dans ce cas de se mettre d'accord. La coopération est moins convaincante dans le domaine de la santé, les habitants des villes périphériques ayant tendance à venir se faire soigner à Francfort pour les interventions les plus difficiles sans compensation financière de la part des communes d'origine.

M. Rolf-Norbert Bartelt a expliqué par ailleurs que les entreprises avaient maintenant tendance à décider leur politique d'investissement en fonction d'une aire métropolitaine et non plus d'une ville. Cette nouvelle réalité devrait permettre à la région de Francfort de prendre davantage de poids politique dans les années qui viennent peut-être aux dépens du Land.

En réponse à une question de M. Philippe Dallier sur le plan d'occupation des sols, il a indiqué que celui-ci serait effectivement adopté à la majorité et que l'ensemble des communes était lié par cette décision. Il a observé que le Verband constituait une fédération au statut proche de celui d'une collectivité territoriale qui avait été instaurée par le Land afin d'exercer la responsabilité de la planification. Revenant sur les perspectives d'évolution institutionnelle, il a observé que la fusion éventuelle des Kreise ne pouvait être considérée comme un objectif en soi compte tenu du fait qu'il leur revenait

d'apporter une aide aux petites communes et que la vraie question concernait la possibilité pour les grandes villes d'exercer également les compétences des Kreise.

En réponse à une question de M. Bernard Saugey sur l'existence d'une taxe professionnelle unique, M. Rolf-Norbert Bartelt a considéré qu'il était positif qu'il y ait une concurrence fiscale entre les communes qui possèdent la compétence fiscale contrairement aux fédérations et aux Kreise. Il a indiqué que les taxes étaient deux fois plus élevées à Francfort que dans sa périphérie (4,9 % contre 2,5 %). Il a expliqué qu'en Allemagne, il existait souvent des financements mixtes entre les communes, les Länder et l'Etat fédéral qui avaient pour effet de ralentir les projets. Il a fait part de son souhait que soient davantage séparés les compétences et les financements.

Concernant le statut des maires, il a expliqué que ceux-ci étaient des « fonctionnaires », qu'il s'agissait d'un emploi à temps plein incompatible avec une autre activité et avec un autre mandat. Le Maire de Francfort exerce toutefois des fonctions dans des associations comme l'Association des Maires des grandes villes et dans des entreprises comme l'aéroport de Francfort.

II. DÉPLACEMENT À MILAN LES 13 ET 14 SEPTEMBRE 2007

A. ENTRETIEN AVEC M. GIAN VALERIO LOMBARDI, PRÉFET DE LA RÉGION DE MILAN

M. Gian Valerio Lombardi a commencé par préciser qu'il existait une différence fondamentale entre la France et l'Italie qui consistait dans le fait que dès 1948, les régions italiennes s'étaient vu reconnaître un pouvoir législatif, l'Etat continuant pour sa part à exercer un contrôle plus étroit sur les provinces et les villes. Depuis 2001, le contrôle de légalité de l'Etat sur les régions, les provinces et les communes a été supprimé. Le système est devenu fédéraliste et il souffre d'un manque de cohérence. M. Gian Valerio Lombardi a regretté que depuis lors, la coordination faisait défaut entre l'Etat et les régions, en particulier quand les majorités politiques régionale et nationale divergeaient.

Il a considéré qu'il pouvait être préjudiciable de multiplier les niveaux d'administration. Il en existe 4 en Italie (Etat, région, province et commune) et un 5^{ème} est à l'étude, celui de cité métropolitaine. M. Gian Valerio Lombardi a fait part de sa préférence pour une organisation territoriale articulée autour de 3 niveaux : l'Etat qui assure l'égalité et la

subsidiarité, la région qui exerce un pouvoir législatif et la commune chargée de l'administration locale. Il a observé qu'en Italie, les rapports entre l'Etat et les régions étaient souvent conflictuels. Il a indiqué, par ailleurs, qu'il existait 8 000 communes qui faisaient vivre une véritable « culture des campaniles ». Il a remarqué que la province était considérée comme un niveau inutile qui avait pour mission de regrouper les communes mais n'y arrivait pas. Il a précisé qu'il existait, comme en France, un préfet pour chaque province ainsi qu'une Conférence des préfets autour du préfet de région qui exerce seul la relation avec le Président de la région.

M. Gian Valerio Lombardi a expliqué que depuis 2001, le préfet de région devait se tourner vers la Cour constitutionnelle s'il souhaitait contester une loi adoptée par la région alors qu'auparavant, il pouvait exercer un contrôle a priori. Il a confirmé qu'il existait également une Cour des comptes régionale et a indiqué que les taxes locales avaient été abolies au bénéfice d'une répartition des ressources par le préfet, ce qui pouvait être considéré comme très déresponsabilisant pour les collectivités. Il a indiqué qu'il existait un débat actuellement sur le fédéralisme fiscal.

Evoquant le statut des élus, il a remarqué que l'élection au suffrage universel direct des maires depuis 1993 avait permis de renforcer leur légitimité et avait donné lieu à la création d'un véritable « parti des maires ». Les maires des grandes villes sont en effet tous des personnalités qui se coordonnent pour peser sur le plan national. Le rôle du préfet consiste notamment à favoriser les coopérations en matière de gestion locale et à essayer d'aplanir les rivalités. M. Gian Valerio Lombardi a déploré le manque de structures intercommunales en observant que de nombreuses coopérations se faisaient sur une base politique.

Il a expliqué que si, avant 2001, le contrôle de l'Etat était sans doute trop tatillon, on était aujourd'hui passé d'un extrême à l'autre.

***B. ENTRETIEN AVEC M. VINCENZO ORTOLINA, PRÉSIDENT DU
CONSEIL PROVINCIAL DE MILAN***

M. Vincenzo Ortolina a expliqué que, depuis l'adoption de la réforme constitutionnelle de 2001, l'Etat possédait des compétences d'attribution (politique étrangère, justice, police nationale...) et qu'il ne pouvait plus intervenir en dehors de ces compétences. Les régions se sont vu reconnaître une large fonction législative tandis que les entités locales ont reçu pour mission d'assurer l'administration. Les provinces ont pour objectif principal de mettre en œuvre des politiques que les communes seules ne pourraient

exercer de manière satisfaisante (lutte contre la pollution, transports urbains). Dans ce régime marqué par une forte autonomie locale, des progrès restent encore possibles sur la voie de la décentralisation concernant en particulier les communes. Une évolution pourrait consister à permettre l'émergence d'une « cité métropolitaine » qui remplacerait la province, le maire de Milan n'ayant pas aujourd'hui de pouvoir sur les communes adjacentes.

Concernant le statut des élus, M. Vincenzo Ortolina a indiqué que les maires et les Présidents de province pouvaient exercer deux mandats successifs de 5 ans chacun mais qu'ils ne pouvaient se représenter immédiatement pour un troisième. Les compétences de la province sont très variées puisqu'elles comprennent les écoles supérieures, la chasse et la pêche, la lutte contre la pollution alors que les communes sont plus particulièrement chargées des services à la personne et de l'urbanisme. S'agissant des ressources financières, il est à noter que, jusqu'il y a peu, il n'existait pas d'autonomie fiscale, mais qu'une évolution est en cours.

***C. ENTRETIEN AVEC MME LETIZIA MORATTI, MAIRE DE MILAN, ET
M. PALMERI, PRÉSIDENT DU CONSEIL MUNICIPAL DE LA VILLE DE
MILAN***

Mme Letizia Moratti a considéré que l'élection au suffrage universel direct était très importante pour renforcer la responsabilité du maire vis-à-vis de la collectivité. Les candidats doivent faire campagne sur un programme et un bilan de l'action du maire est établi à la fin du mandat. C'est pourquoi le recours au suffrage universel direct apporte responsabilité et légitimité. Une fois qu'il est élu, il revient au maire de nommer ses adjoints qui portent le titre de commissaires. Mme Letizia Moratti a nommé 16 commissaires. Le maire ne peut pas poser une question de confiance au Conseil municipal, il doit donc agir par consensus. Elle a estimé que la mission du Conseil consistait à adopter les grandes orientations et non à se prononcer sur tous les aspects de la politique municipale, le Conseil doit contrôler et non gérer.

Mme Letizia Moratti a considéré qu'il n'était pas souhaitable de trop partager les responsabilités entre les différents niveaux de collectivités. Elle s'est déclarée en faveur d'une plus grande concentration des compétences et des ressources. Evoquant la communauté urbaine de Lyon qui est un partenaire important de Milan, elle a estimé que la France était en avance sur l'Italie quant au fait de permettre à ses grandes villes de disposer de moyens institutionnels adaptés.

Au cours d'un second entretien à l'Hôtel de Ville, la délégation a rencontré M. Manfredi Palmeri, Président du conseil municipal de la ville de Milan, et M. Claudio Santarelli, Vice-Président.

M. Manfredi Palmeri a expliqué qu'en Italie également, il existait un débat sur la démocratie locale. Depuis 1993, les pouvoirs du maire ont été séparés du Conseil municipal et le maire est élu au suffrage universel direct. Il a estimé que cette dernière évolution permettait de respecter le choix des citoyens compte tenu du fait qu'auparavant, le maire était désigné par le Conseil à l'issue d'alliances entre listes réalisées postérieurement à l'élection. A l'occasion de cette réforme, le nombre des conseillers municipaux milanais a été réduit de 80 à 60 et les grandes villes se sont vu reconnaître la possibilité de nommer 16 adjoints qui peuvent tous bénéficier de délégations. Le maire peut choisir des adjoints en dehors du Conseil municipal, sachant que les adjoints qui sont issus du Conseil municipal doivent au préalable démissionner pour devenir membres de l'exécutif, ils sont alors remplacés par les suivants sur la liste. Dans l'équipe de Mme Moratti, la majorité des adjoints sont issus du Conseil municipal.

En réponse à une question de M. Philippe Dallier concernant la légitimité des adjoints choisis en dehors du Conseil, M. Manfredi Palmeri a expliqué que cette organisation s'inscrivait dans le cadre d'une philosophie de séparation des pouvoirs. Il a reconnu que les adjoints issus du Conseil pouvaient, sur le moment, ressentir un sentiment d'injustice, d'autant plus que le maire peut retirer les délégations et démissionner les adjoints sans que ceux issus du Conseil puissent retrouver leur position d'origine. Concernant les modalités d'indemnisation des élus locaux, les conseillers municipaux reçoivent des jetons de présence tandis que les adjoints perçoivent une indemnité et peuvent conserver l'emploi qu'ils occupaient préalablement à leur élection. Le Président du Conseil municipal détermine l'ordre du jour du Conseil auquel les adjoints participent sans avoir le droit de vote.

En réponse à une question de M. Philippe Dallier concernant le contrôle de légalité, il a été précisé que si le contrôle de légalité exercé par l'Etat avait été supprimé, il revenait au Secrétaire général des services de la municipalité de rédiger un avis écrit avant l'adoption de chaque décision.

M. Manfredi Palmeri a indiqué qu'il n'existait pas en Italie de renouvellement général des élus municipaux. Quand un maire démissionne, une nouvelle élection est organisée pour le maire comme pour le Conseil, ce qui fait que les élections municipales sont habituellement décalées entre les communes.

Concernant le statut de l'élu, il apparaît que ni le maire, ni le Président de la province ne peut faire plus de deux mandats successifs. Le maire ne peut devenir député, sauf s'il a démissionné 6 mois avant les élections législatives. En revanche, un député peut se présenter à l'élection du maire. Ce régime contraignant a été adopté pour limiter l'avantage dont bénéficie le maire au sein du collège électoral pour l'élection des députés du fait que ce dernier recouvre généralement largement le périmètre de la commune la plus importante. Les indemnités des élus sont calculées par rapport aux indemnités des parlementaires qui gagnent environ 15 000 euros par mois. Les conseillers régionaux reçoivent ainsi 65 % de l'indemnité d'un parlementaire. A Milan, le maire reçoit une indemnité de 9 000 euros, son premier adjoint reçoit 75 % de l'indemnité d'un parlementaire tandis que les adjoints et le Président du Conseil municipal reçoivent une indemnité équivalente à 60 %, soit 3 800 euros net.

***D. ENTRETIEN AVEC M. GIUSEPPE VALTORA, DIRECTEUR, ET
M. DARIO RIGAMONTI, SECRÉTAIRE DE L'UNION DES PROVINCES
LOMBARDES***

M. Giuseppe Valtora a commencé par expliquer que l'article 114 de la Constitution italienne considérait que la République était constituée des communes, des provinces, des villes métropolitaines, des départements et de l'Etat. Il n'y a plus de hiérarchie entre les différentes collectivités. La Lombardie comprend, pour sa part, 11 provinces. Les mandats des élus des régions, des provinces et des communes sont tous de 5 ans. Il a précisé que le Président d'une région pouvait se représenter indéfiniment. Le rôle des provinces consiste à apporter un soutien technique aux communes. Sur le plan organisationnel, les communes et les provinces comprennent chacune 3 organes : le « Presidente », la « Giunta » (exécutif) et le « Consiglio ». Sur le bulletin de vote, les électeurs doivent choisir à la fois un Président et des conseillers.

M. Giuseppe Valtora a indiqué qu'il existait en Italie un débat sur le coût de la politique et sur l'existence des provinces. Il y a notamment une proposition tendant à réduire de 20 % le nombre des représentants des provinces. Par ailleurs, une loi a défini 13 zones urbaines qui restent à créer. Enfin, il apparaît que de nombreuses compétences relèvent à la fois de la commune et de la province, ce qui laisse penser qu'une clarification est nécessaire.

III. DÉPLACEMENT EN ESPAGNE LES 18 ET 19 SEPTEMBRE 2007

De l'ensemble de ces entretiens, la délégation a pu tirer les enseignements suivants : les élus espagnols sont globalement satisfaits du système très décentralisé mis en place à partir de 1978 et baptisé « l'Etat des autonomies », structuré autour de l'Etat espagnol et de trois niveaux de collectivités territoriales :

- les 17 communautés autonomes (régions) ;
- les 50 provinces (départements) ;
- les 8 000 communes.

Sur le plan constitutionnel, l'autonomie est garantie aux communautés autonomes, aux provinces et aux communes.

Les débats actuels tournent autour de la puissance peut-être excessive des communautés autonomes (dotées chacune d'un Parlement, d'un Gouvernement et d'une administration) par rapport aux entités locales (provinces et communes) qui se sentent souvent dépourvues de véritables moyens pour exercer leur autonomie. Mais globalement, le système donne satisfaction en permettant notamment de calmer le jeu dans les régions portées par de fortes revendications autonomistes voire indépendantistes (Pays Basque, Catalogne).

Il est à noter que l'Etat espagnol enregistre un excédent budgétaire et que les communautés autonomes connaissent elles aussi un équilibre financier tout à fait satisfaisant.

A. ENTRETIEN AVEC M. JESUS SANCHEZ FARRACES, SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE LA PRÉSIDENTE DE LA COMMUNAUTÉ AUTONOME D'ARAGON

Lors du premier déjeuner de travail de la délégation, M. Jesus Sanchez Farraces, Secrétaire général de la présidence de la communauté autonome d'Aragon, a rappelé que la région d'Aragon était aussi étendue que le Grand Duché de Luxembourg (44 000 km²) et comptait 1,2 million d'habitants (700 000 dans la ville principale : Saragosse). Dans cette région déséquilibrée, la ville de Saragosse apparaît comme le centre commercial, politique et culturel.

Le Président de la communauté autonome d'Aragon est élu par l'Assemblée régionale (Assemblée de la communauté autonome). Il s'entoure d'une équipe composée d'élus et de non élus. **Comme tous les Parlements de communautés autonomes, l'Assemblée régionale de l'Aragon dispose d'un véritable pouvoir législatif (vote des lois dans les domaines relevant de l'autonomie régionale).** Les ressources financières de la région sont composées d'impôts locaux spécifiques (taxes sur les marchandises, droits de douane, taxes sur les transports, droits de successions...) mais aussi d'une part des impôts d'Etat (impôts sur les entreprises).

La région aragonaise est satisfaite de son autonomie financière et les inégalités tendent à se réduire avec les autres régions européennes.

Mme Carmen Gallego, conseillère municipale de la ville de Saragosse, a précisé que les élections municipales avaient lieu tous les 4 ans au scrutin proportionnel de liste fermé (la liste étant présentée par les partis politiques) dans les villes importantes et ouvert dans les petites communes.

Le nombre de mandats successifs n'est pas limité. Les maires sont élus par leurs pairs conseillers municipaux (31 conseillers à Saragosse), mais au suffrage universel direct dans les plus petites communes.

Les communes bénéficient aussi de ressources financières propres (taxes sur les automobiles, le bâtiment, l'eau, licences de locaux commerciaux).

Les infrastructures (notamment les routes) relèvent des communautés autonomes (régions) lorsqu'elles sont intercommunales et de l'Etat lorsqu'elles sont interrégionales.

Les préfets, en Espagne, sont appelés « subdélégués ». Il en existe donc 17 au niveau régional et 50 au niveau provincial : leurs attributions concernent essentiellement la police et la sécurité.

B. ENTRETIEN AVEC M. JAVIER LAMBAN MONTANES, PRÉSIDENT DU CONSEIL GENERAL DE LA PROVINCE DE SARAGOSSE

M. Javier Lamban Montanes, Président du Conseil général (députation provinciale) de la province de Saragosse, a mis l'accent sur le fait que la **décentralisation espagnole avait bénéficié avant tout aux**

communautés autonomes. Les municipalités de même que les députations (pouvoirs provinciaux) appellent de leurs vœux plus de pouvoir politique et plus de pouvoir financier.

C. ENTRETIEN AVEC M. ANTONIO BECERRIL GUTIERREZ, PREMIER ADJOINT AU MAIRE DE SARAGOSSE, CHARGÉ DE LA PARTICIPATION CITOYENNE

M. Antonio Becerril Gutierrez, Premier Adjoint au Maire de Saragosse, Chargé de la Participation citoyenne, a indiqué que sa ville était formée de 14 quartiers dotés d'une représentation de l'ensemble du tissu social urbain. La ville a mis en place un système de démocratie participative à travers 1 500 associations de citoyens. Interrogé sur les 3 niveaux de compétence territoriale (la commune, la province, la communauté autonome), M. Antonio Becerril Gutierrez a jugé favorablement le système en vigueur sauf sur le plan financier car les municipalités manquent de moyens financiers. Il reste aussi que les compétences des différents niveaux de collectivités territoriales sont « enchevêtrées » car chaque niveau « s'occupe de tout ». Les provinces et les municipalités considèrent que **l'Etat doit jouer un rôle** pour rééquilibrer le territoire et s'interposer dans le difficile face à face entre les entités locales et les puissantes communautés autonomes.

D. ENTRETIEN AVEC M. PEDRO SALAS, DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'ACTION EXTÉRIEURE DU GOUVERNEMENT D'ARAGON

M. Pedro Salas, Directeur général de l'Action extérieure du Gouvernement d'Aragon, a rappelé que tous les niveaux de collectivités territoriales (communautés autonomes, provinces et municipalités) bénéficiaient d'une autonomie garantie par la Constitution.

On relève une grande **diversité de régions** : sur les 17 communautés autonomes, 7 sont uniprovinciales. On distingue encore les communautés autonomes dites historiques (Pays Basque, Catalogne, Andalousie et Galice) et les autres communautés dites de second degré. Globalement, le fédéralisme en vigueur est plutôt « asymétrique ». Les différents statuts d'autonomie des régions prévoient en effet différents degrés d'autonomie. Les Catalans et les Basques revendiquent, par exemple, plus de **fédéralisme**. En même temps qu'une réforme du statut des autonomies (qui permettrait de rendre le système plus symétrique), le Secrétaire général du Parlement d'Aragon a aussi souhaité une réforme du Sénat espagnol. Les sénateurs devraient être, selon lui, désignés soit par les exécutifs des communautés autonomes, soit tous élus par les Parlements des communautés autonomes.

***E. ENTRETIEN AVEC MME MARIA TENA, DIRECTRICE GÉNÉRALE DU
MINISTÈRE CHARGÉ DES COLLECTIVITÉS LOCALES***

Mme Maria Tena, Directrice générale du ministère chargé des collectivités locales, a rappelé que depuis 1978, l'**autonomie municipale** était constitutionnalisée. Contrairement aux communautés autonomes, les municipalités, sur la base de la loi de 1985 sur le régime local, ont des attributions qui ne sont pas clairement définies puisque les communautés autonomes sont libres de leur déléguer ou non un certain nombre de compétences. Il reste que la loi de 1985 prévoit, s'agissant des municipalités, des « services obligatoires » en fonction de leur taille. Le citoyen attend des « services » de la part des municipalités qui souhaiteraient un cadre législatif plus précis pour l'exercice de leurs compétences. La Directrice générale a ensuite insisté sur le rôle majeur des élus qui exercent leur mandat soit à temps partiel soit à temps complet. L'imprécision de la loi de 1985 génère une certaine « anarchie » s'agissant, en particulier, des rémunérations des maires votées par les assemblées municipales.

Un débat existe actuellement en Espagne sur ce sujet. Mais toute solution exigera un **consensus** des grands partis politiques car l'Etat espagnol ne souhaite pas être accusé de mettre en cause le principe d'autonomie des municipalités.

Le **cumul des mandats** est en théorie possible (mandats municipal et provincial) mais peu usité dans la pratique. La loi interdit cependant le cumul entre un mandat au Parlement d'une autonomie et le mandat de maire.

Dans la pratique espagnole, aucun maire n'est député. Cette pratique de non-cumul ne concerne pas le Sénat.

D'une manière générale, la Directrice générale a jugé qu'il y avait beaucoup de confusions dans le système de répartition de compétences et de pouvoirs en Espagne même si des progrès étaient enregistrés. Cette architecture compliquée mérite, à l'évidence, d'être clarifiée. Il existe une grande demande sociale à cet égard. Les grandes municipalités s'opposent de plus en plus aux pouvoirs des communautés autonomes.

Le gouvernement espagnol souhaite renforcer les attributions et le prestige des élus locaux : l'autonomie municipale étant une conquête de la démocratie. Mais cette autonomie devrait être compensée par un certain

contrôle de l'Etat, notamment dans le domaine des espaces protégés (ministère de l'environnement). L'administration centrale est en dialogue permanent avec les collectivités locales par l'intermédiaire de la Fédération espagnole des municipalités et des provinces (FMP).

F. ENTRETIEN AVEC M. GABRIEL ALVAREZ FERNANDEZ, SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE LA FÉDÉRATION DES MUNICIPALITÉS ET DES PROVINCES

M. Gabriel Alvarez Fernandez, Secrétaire général de la FMP (Fédération des municipalités et des provinces), a souligné que la Fédération assurait seule la représentation des gouvernements locaux espagnols de toutes sensibilités politiques. La décentralisation a surtout bénéficié aux communautés autonomes. En 1979, 85 % des **dépenses publiques globales** étaient assurés par l'Etat et 12 % par les municipalités. En 2007, 13 à 14 % de ces dépenses sont le fait des municipalités et des provinces, 30 % le fait de l'Etat et 40 % le fait des communautés autonomes.

S'agissant des **investissements publics**, ils sont aujourd'hui assurés à hauteur de 50 % par l'Etat et à hauteur de 50 % par les communautés autonomes. La Fédération n'a pas dissimulé qu'il existait des conflits de compétences et des rivalités entre les municipalités et les communautés autonomes rivales.

Le Secrétaire général de la FMP a insisté sur la faiblesse financière des gouvernements locaux (municipalités et provinces). Pour lui, il s'agit du problème le plus global et le plus général. Le gouvernement central s'est engagé à réexaminer le financement local et autonome. La FMP travaille de son côté sur une réforme du financement des gouvernements locaux : impôts locaux, transferts de l'Etat, accès aux crédits. M. Gabriel Alvarez Fernandez a plaidé pour des transferts de l'Etat vers les provinces et des transferts des communautés autonomes vers les municipalités. En fait, sur le plan historique, l'Etat espagnol s'est surtout préoccupé du financement des communautés autonomes. Cette priorité a abouti à un système profondément déséquilibré. Le Secrétaire général de la FMP a aussi plaidé pour l'amélioration de la qualité du fonctionnement des gouvernements locaux. Une loi-cadre est en préparation sur le sujet. Elle n'a pas encore fait l'objet d'un consensus de la part des deux grands partis politiques (Parti Populaire et PSOE). Après avoir souhaité que les gouvernements locaux puissent exercer un recours devant le tribunal constitutionnel contre les lois (souvent « autonomiques ») qui portent atteinte à l'autonomie locale, le Secrétaire général de la FMP a indiqué qu'actuellement, 30 % environ des ressources des collectivités locales (municipalités et provinces) étaient consacrées à des activités qui ne relevaient

pas de leurs compétences : immigration, éducation, sécurité... Il a souhaité que l'Etat aide les entités locales à réexaminer leurs relations avec les régions. Il conviendrait notamment que l'ensemble des collectivités locales bénéficient d'une partie des impôts de l'Etat sur le revenu (comme actuellement les villes de plus de 75 000 habitants). Les impôts locaux sont, en l'état, insuffisamment flexibles pour contrer les cycles économiques.

G. ENTRETIEN AVEC M. JAVIER ROJO, PRÉSIDENT DU SÉNAT ESPAGNOL

M. Javier Rojo, Président du Sénat espagnol, a insisté sur ce qu'il a appelé les « **trois piliers de la démocratie** » en Espagne :

- le niveau local ;
- le niveau des autonomies ;
- le niveau de l'Etat.

Il a jugé positivement le « **parcours de décentralisation** » et le « **modèle** » espagnols. Ce dernier comporte beaucoup plus de points positifs que de points négatifs. Il a notamment permis de prendre en considération les fortes revendications en matière de décentralisation de la part notamment de la Galice, de la Catalogne et du Pays Basque. Considérant les 30 dernières années de vie politique et institutionnelle en Espagne, le Président du Sénat a rappelé que le pays connaissait, au début de la période, de fortes inégalités. Le Sud du pays vivait de subventions à côté d'une Catalogne très développée et prospère. Aujourd'hui, l'Espagne a atteint « **une cohésion et un équilibre** ». Les autonomies et les collectivités locales se sont mises au service du développement. Avec le niveau central, il y a **dialogue et coopération**.

Il existe cependant des problèmes en Espagne comme en France : les citoyens ont tendance à s'éloigner de la vie politique en considérant que les partis politiques font preuve « **d'immobilisme** ». Il convient donc, pour le Président du Sénat espagnol, d'oeuvrer pour rapprocher les partis politiques des citoyens.

H. ENTRETIEN AVEC M. JOSEP MARIA ESQUERDA SEGUES, PRÉSIDENT DE LA COMMISSION SÉNATORIALE DES ENTITÉS LOCALES

Lors d'un second déjeuner de travail, à l'invitation de M. Josep Maria Esquerda Segues, Président de la commission sénatoriale des entités locales, il a été notamment mis l'accent sur les problèmes communs auxquels l'Espagne et la France sont confrontées (immigration) et sur l'importance de la

sensibilité autonomiste, voire indépendantiste, en Espagne : le Président de la commission des entités locales, sénateur catalan, a expliqué pourquoi il militait ouvertement pour l'indépendance de la Catalogne. Il a aussi appelé de ses vœux le renforcement des relations de la Catalogne et de la France notamment dans le domaine des infrastructures de transport.

LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

Déplacement à Francfort et Wiesbaden

- M. Peter Walter, Landrat d'Offenbach (exécutif du Kreis, élu au suffrage universel direct)
- M. Rainer Lavie, Président du Kreistag de Darmstadt-Dieburg (assemblée du Landkreis)
- Dr. Hans-Peter Röther, Directeur du Hessischer Landkreistag
- M. Volker Bouffier, Ministre de l'Intérieur de Hesse
- M. Werner Koch, Directeur général de l'administration, vice-secrétaire d'Etat
- M. Vollrath-Kühne, Stadtrat de Bad Homburg v.d.H.
- M. Helmut Schelzke, Directeur du Hessischer Städte und Gemeindebund, ancien maire de Mühlheim
- M. Bernd Klotz, sous-directeur des relations publiques
- M. Rolf-Norbert Bartelt, Adjoint au maire de Francfort (Stadtrat)

Déplacement à Milan

- M. Gian Valerio Lombardi, Préfet de la région de Milan
- M. Vincenzo Ortolina, Président du conseil provincial de Milan
- Mme Letizia Moratti, Maire de Milan
- M. Manfredi Palmeri, Président du conseil municipal de la ville de Milan
- M. Claudio Santarelli, Vice-Président du conseil municipal de la ville de Milan
- M. Giuseppe Valtora, Directeur de l'Union des Provinces Lombardes

- M. Dario Rigamonti, Secrétaire de l'Union des Provinces Lombardes

Déplacement en Espagne

- M. Javier Rojo, Président du Sénat espagnol
- M. Inaki Anasagasti, Président du groupe sénatorial d'amitié Espagne-France, Sénateur du pays basque
- M. Josep Maria Esquerda Segues, Président de la commission des entités locales (commission des lois) du Sénat espagnol
- M. Manuel Jaime Cabezas Enriquez, Sénateur de Galice
- M. Javier Lamban Montanes, Président du Conseil général de la province (département) de Saragosse
- M. Antonio Becerril Gutierrez, Premier Adjoint au Maire de Saragosse, chargé de la Participation citoyenne
- Mme Carmen Gallego, Conseillère municipale de la ville de Saragosse
- Mme Ester Monterrubio Villar, Chargée de mission auprès du Président du gouvernement d'Aragon
- M. Pedro Salas, Directeur général de l'Action extérieure du Gouvernement d'Aragon
- M. Jesus Sanchez Farraces, Secrétaire général de la présidence de la région aragonaise
- Mme Maria Tena, Directrice générale de la Coopération locale au ministère des administrations publiques
- M. Gabriel Alvarez Fernandez, Secrétaire général de la Fédération des provinces et municipalités espagnoles
- Mme Catherine Albertini, Directrice de l'Institut français de Saragosse

ANNEXE II

ORGANISATION TERRITORIALE EN ALLEMAGNE, EN ITALIE ET EN ESPAGNE

A – ORGANISATION POLITIQUE ET ADMINISTRATIVE DU LAND DE HESSE

Par son histoire, sa taille et ses structures administratives, la Hesse, située au coeur de l'Allemagne, apparaît comme l'un des Länder les plus représentatifs du fédéralisme d'outre-Rhin.

I - UN LAND ISSU DE LA ZONE D'OCCUPATION AMÉRICAINE

a) La Hesse porte les marques de l'histoire récente

Comme tous les Länder de l'Ouest, la Hesse a vu son périmètre dessiné par la puissance d'occupation, en l'occurrence les Etats-Unis. Le Land de Hesse (d'abord appelé Land de Grande-Hesse) réunit quatre composantes principales : la Hesse-Darmstadt au Sud, la Hesse-Cassel au Nord, la Hesse-Nassau à l'ouest et l'ancienne "ville libre" de Francfort, qui n'a jamais relevé que de l'Empereur avant l'avancée prussienne en 1866.

Les Américains, qui avaient fait de Wiesbaden leur quartier général, ont érigé en capitale du Land cette tranquille ville d'eau préservée des bombardements plutôt que Francfort, entièrement détruite et trop synonyme, avec le siège de l'IG Farben, de la collusion des grands industriels allemands avec le régime nazi.

La Hesse est le premier Land à s'être dotée d'une constitution en septembre 1946, celle-ci prévoyant d'ailleurs –curiosité historique- la peine de mort, inconstitutionnelle au regard de la Loi fondamentale allemande (Grundgesetz), mais qui a survécu à toutes les révisions du texte.

b) Un Land de taille moyenne au coeur de l'Allemagne

Située au coeur de l'Allemagne, à la confluence du Main et du Rhin, entre la Rhénanie-Palatinat à l'Ouest et la Thuringe à l'Est, la Hesse s'étire des

confins du Neckar au Sud jusque dans le territoire de la Basse-Saxe au Nord, à la hauteur de Göttingen. Elle est traversée par la ligne de partage des eaux entre les rivières alimentant vers le Nord le bassin de la Weser (Fulda) et celles convergeant au Sud vers le Rhin (Lahn) et le Main (Nidda, Kinzig).

Avec 6,1 millions d'habitants -une population comparable à celle de la région Rhône-Alpes-, la Hesse se situe dans la moyenne des Länder allemands, arrivant en cinquième position, devancée par la Rhénanie du Nord-Westphalie (18 millions), la Bavière (12 millions), le Bade-Wurtemberg (10,7 millions) et la Basse-Saxe (8 millions).

C'est l'un des Länder les plus riches, à la faveur de la place financière et bancaire de Francfort, rehaussée par l'implantation de la Banque centrale européenne, et du carrefour international aérien que constitue le troisième aéroport d'Europe, de loin le premier d'Allemagne.

II - LE GOUVERNEMENT DU LAND EST DIRIGÉ DEPUIS 1999 PAR ROLAND KOCH (CDU)

a) Le gouvernement de la Hesse ne comporte pas moins de neuf ministères

Ceux-ci couvrent l'ensemble des domaines à l'exception de la politique étrangère et la défense, mais incluent un ministère des affaires européennes (et fédérales).

Les principaux ressorts sont les finances, l'intérieur, la justice, les affaires sociales, l'éducation, les sciences et les arts (universités et culture), l'économie...

Non seulement l'éducation -y compris l'enseignement supérieur- relève de la compétence exclusive du Land, mais l'ensemble de la fonction publique d'Etat, soit plus de 120 000 agents, dont 90 000 fonctionnaires (à titre de comparaison, le Bund emploie au total 300 000 agents, hors militaires).

b) Les prochaines élections au Landtag sont fixées au 27 janvier 2008

Les députés au Landtag sont élus pour 5 ans selon le scrutin proportionnel. L'assemblée élit son président ainsi que le ministre-président. Celui-ci constitue ensuite son gouvernement.

De tradition politique social-démocrate, la Hesse est gouvernée à droite depuis 1999, d'abord par une coalition CDU/ libéraux puis, depuis 2003, par une majorité absolue CDU.

La CDU, emmenée par Roland Koch, l'un des poids lourds de la démocratie-chrétienne au niveau fédéral (vice-président) semble, à la date d'aujourd'hui, en mesure de remporter avec le FDP la majorité des sièges lors du prochain scrutin.

c) Le Land décline son action territoriale dans trois circonscriptions ("Regierungsbezirke") d'importance inégale, avec à leur tête un "Regierungspräsident" (préfet de région)

- le "Regierungsbezirk" de Darmstadt, au Sud, couvre et au-delà la région de Francfort (Rhein-Main-Region), pôle de services financiers et bancaires de premier plan en Europe, carrefour aérien international, regroupant 3,8 millions d'habitants et générant près de 70 % du PIB du Land. On y trouve, à l'exception de Cassel, toutes les villes de plus de 100 000 habitants de Hesse.

- le "Regierungsbezirk" de Giessen (1 million d'habitants), au centre, avec les foyers universitaires de Marburg et Giessen.

- le "Regierungsbezirk" de Cassel, au Nord (1,3 millions d'habitants), centre administratif et carrefour ferroviaire, au cœur d'une zone à vocation rurale.

Le contraste est fort entre un Sud à forte concentration urbaine, ouvert à l'international, en prise sur la mondialisation, dont le PIB est le plus élevé d'Allemagne, et le reste du Land qui ne bénéficie pas de la même dynamique économique.

III - LE TISSU DES COLLECTIVITÉS LOCALES SE STRUCTURE AUTOUR DE

a) 21 "Landkreise", comportant 230 000 habitants en moyenne

Le Landkreis dispose d'une assemblée (Kreistag) et d'un exécutif (le "Landrat"), tous deux élus au suffrage universel pour 5 ans.

* Le Landkreis le plus peuplé (Main-Kinzig-Kreis), à l'Est de Francfort (Hanau), compte 410 000 habitants. Il emploie 1.253 agents et dispose d'un budget de 420 M€.

* Le plus petit Landkreis (Odenwald), dans le sud de la Hesse, compte à peine 100 000 habitants. Il emploie 560 agents (budget : 41,5M€)

* Le Landkreis de Bad Homburg (au Nord de Francfort), dont la population (250 000 habitants) se situe dans la moyenne des Landkreise de Hesse, emploie 865 agents (budget : 318 M€).

b) 426 communes comptant en moyenne 14 000 habitants

- Cette concentration du tissu des collectivités locales, l'une de plus fortes en Allemagne, est très largement le résultat de la réforme conduite dans les années 70, visant à rationaliser l'administration territoriale du Land.

A ces 426 communes, il faut ajouter 5 "kreisfreie Städte" (Francfort, Wiesbaden, Darmstadt, Cassel et Offenbach) de plus de 100 000 habitants, cumulant les compétences de la commune et du Kreis.

- Le conseil municipal est élu pour 5 ans à la proportionnelle. Il est présidé non pas par le maire, mais par le "Stadtverordnetenvorsteher", élu en son sein.

Depuis 1995, le Maire est élu au suffrage universel direct (2 tours de scrutin) pour un mandat de 6 ans, après l'adoption par la Hesse du système en vigueur dans les Länder du Sud, Bade Wurtemberg et Bavière (jusqu'à cette date, le maire était élu par le conseil municipal).

Chef de l'administration municipale, le maire préside le "Magistrat", exécutif municipal, qui, en vertu du mode de gouvernement collégial alors favorisé par la puissance occupante américaine, regroupe le maire et ses adjoints, dont les titulaires des principaux ressorts en dirigent également les services. Les décisions sont prises à la majorité des voix.

Dans ce système, les adjoints disposent d'une très grande autonomie à l'égard du maire pour conduire la politique municipale dans leur domaine de compétence.

- Quelques exemples de communes hessoises : population, ressources humaines et budget

* Flörsheim (20 000 habitants), dans la région de Francfort, dispose d'un budget de 30 M€ (fonctionnement : 15,7 M€), et occupe 180 agents administratifs (350 avec les employés des services municipaux ou régies).

* Bad Homburg (52 000 habitants), ville résidentielle dans les monts du Taunus à la périphérie de Francfort, emploie 720 agents administratifs (1 000 en incluant les services municipaux et les régies) pour un budget de 181 M€ (fonctionnement : 152 M€).

* Hanau (93.000 habitants), ville industrielle à l'Est de l'agglomération de Francfort, emploie 650 agents administratifs (4.000 y compris services municipaux et régies). Son budget (2007) s'élève à 300 M€ (fonctionnement : 178 M€)

* Darmstadt (140 000 habitants), ville universitaire au sud de Francfort, emploie 2 500 agents pour un budget de 485 M€ en 2006 (fonctionnement : 420 M€). L'importance des effectifs de l'administration communale et du budget administratif reflètent le statut de "Kreisstadt" de Darmstadt, cumulant les compétences de la ville et du Kreis.

IV - LA PLANIFICATION ET L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE OBÉISSENT À UN SYSTÈME COMPLEXE

a) Le rôle du Land est primordial

Le "schéma d'aménagement du Land" ("Landesentwicklungsplan" / littéralement "Plan de développement du Land") est arrêté par le gouvernement du Land, en concertation avec les "Regierungspräsidenten", représentants du gouvernement dans les 3 circonscriptions d'action administrative du Land de Hesse (Regierungsbezirke).

Le Regierungspräsident "décline", à l'échelle de sa circonscription, ce plan de développement du Land pour établir le Regionalplan (plan régional), qu'il soumet au vote de la "Regionalversammlung", assemblée composée de représentants désignés des "Kreise" et des principales communes, avant transmission au gouvernement du Land.

C'est sur cette base que les communes établissent leur plan d'occupation des sols ("Flächennutzungsplan").

b) La région de Francfort (Frankfurt/Rhein-Main) dispose d'une structure spécifique pour l'établissement de son plan d'occupation des sols

- Compte tenu de l'importance du pôle urbain de Francfort et sa région, c'est une entité disposant du statut de collectivité territoriale, le Planungsverband (littéralement "groupement de planification") qui a compétence pour établir le plan d'occupation des sols dans une perspective régionale et conférer à celui-ci la cohérence nécessaire.

Le "Planungsverband" de Frankfurt/Rhein-Main, qui regroupe 75 communes et 2,2 millions d'habitants, dispose d'une assemblée élue par les communes membres (Verbandsversammlung), de sa propre administration (140 agents) et d'un exécutif (Planungsverbandsdirektor) élu par cette assemblée.

Le plan d'occupation des sols de la région Frankfurt/Rhein-Main, en cours d'élaboration, devrait entrer en vigueur en 2010. Au terme d'une procédure "interactive" de consultation des collectivités, le plan est approuvé par l'assemblée et soumis à l'examen et l'approbation du Land.

- Le Planungsverband a également pour compétence d'établir le Landschaftsplan (littéralement "plan paysager"), ayant pour fonction principale de recenser les zones naturelles.

- Enfin, le Planungsverband a également vocation à s'investir dans la promotion économique et touristique, l'aménagement de parcs naturels régionaux et l'action culturelle.

c) Le pôle régional de Francfort n'est pas encore parvenu à se doter d'une gouvernance efficace

- Il apparaît que les relations sont complexes au sein du Planungsverband Frankfurt/Rhein-Main à raison de certains clivages entre la métropole de Francfort (650 000 habitants) et les communes avoisinantes, notamment les plus grandes d'entre elles, qui peuvent se doubler d'antagonismes politiques (ainsi Francfort et Wiesbaden ont-elles des maires CDU, alors que Hanau et Darmstadt sont gouvernées par le SPD, le Planungsverbandsdirektor étant pour sa part social-démocrate).

- Le Planungsverband n'est, pour des raisons politiques, pas engagé comme il pourrait l'être dans les fonctions de promotion économique, touristique et d'action culturelle régionale.

Dans chacun de ces secteurs, on voit au contraire émerger des institutions ad hoc, telles le Wirtschaftsförderungsverein pour la promotion économique, la dernière d'entre elles étant la Kulturregion Rhein-Main, sous forme de SARL (GmbH).

- En fait, c'est le périmètre même de la région qui reste à définir, celui-ci variant selon son acception, administrative (2,2 millions d'habitants dans l'espace du Planungsverband) ou économique (ensemble de plus de 5 millions d'habitants dépassant les frontières de la Hesse pour inclure Mayence dans le Land voisin de Rhénanie-Palatinat, ainsi que plusieurs communes de la Bavière voisine).

La gouvernance de la région Francfort/Rhin-Main représente un défi considérable pour cet ensemble, que les acteurs économiques et financiers appellent à relever. Les perspectives en ce sens demeurent toutefois floues, dans la mesure où un pôle Francfort/Rhin-Main intégré représenterait un poids

non seulement économique et financier, mais également politique tel qu'il tendrait à remettre en cause l'équilibre du Land. Aussi les progrès dans le sens d'une rationalisation des structures et d'une gouvernance plus efficace de cet ensemble demeurent-ils lents.

B - L'ORGANISATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN HESSE

Dans une Allemagne où le principe d'auto-administration des collectivités locales remonte, à l'époque moderne, aux réformes du baron de Stein et à l'adoption du code communal prussien de 1808, quatre éléments principaux en caractérisent l'organisation, que l'on retrouve en Hesse comme dans l'ensemble des Laender : le principe fédéral, l'existence de deux niveaux de collectivités au sein du Land, le principe de subsidiarité et l'articulation entre l'Etat fédéré et les collectivités locales.

I. L'ORGANISATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN HESSE S'INSCRIT DANS LE CADRE DE L'ARCHITECTURE FÉDÉRALE

a) Une compétence des Länder

Si la constitution fédérale (Grundgesetz) énonce (art. 28) les principes présidant à l'organisation des collectivités territoriales, celle-ci relève en fait de la compétence des seuls Laender (états fédérés) en vertu du pouvoir constituant (Landesverfassung), législatif et réglementaire qui est le leur.

Ainsi la Hesse s'est-elle dotée, comme les autres Laender, d'un dispositif en ce sens fondé sur le principe constitutionnel-clé de la libre administration des communes et autres collectivités territoriales (Selbstverwaltung).

b) Le Land de Hesse dispose de sa propre administration territoriale

Pour la mise en oeuvre de son action propre, le gouvernement du Land de Hesse s'appuie sur deux relais territoriaux :

- le "Regierungsbezirk" : La Hesse en compte trois pour 6,1 millions d'habitants (Darmstadt au Sud, Giessen au centre, Cassel au Nord), exclusivement circonscriptions d'action administrative du Land.

A leur tête, le "Regierungspräsident", haut-fonctionnaire nommé par le ministre-président, en quelque sorte l'équivalent d'un préfet de région

français, représente l'Etat (fédéré) de Hesse et coordonne l'action des services du Land. Il exerce en outre le contrôle administratif sur les principales collectivités locales (« Landkreise » et communes de plus de 100.000 habitants). Le Regierungspräsidium de Darmstadt emploie plus de 1.600 agents pour une population de 3.800.000 habitants.

- le "Landrat" : A l'échelon inférieur, le gouvernement du Land de Hesse s'appuie sur l'exécutif du "Landkreis", collectivité locale regroupant entre 100 000 et 400 000 habitants, pour la mise en oeuvre de son action territoriale (cf infra IV, 2).

II. DEUX COLLECTIVITÉS LOCALES À FORTE IDENTITÉ AU SEIN DU LAND : LA COMMUNE ET LE "LANDKREIS"

a) La commune est l'échelon de base et l'élément-clé de l'administration locale

Outre l'étendue de ses compétences, recouvrant l'ensemble des domaines la concernant, celle-ci se caractérise par :

- sa taille

A la suite du redécoupage de la carte administrative du Land de Hesse dans les années 70, le nombre des communes a été porté à 426 pour aujourd'hui 6,1 millions d'habitants, soit une moyenne de 14.000 habitants par commune (Allemagne dans son ensemble : 5.000 ; France : moins de 1.600). Ainsi s'explique la capacité financière, administrative et de gestion des communes hessoises

- le mode d'élection de ses représentants

L'originalité du système réside dans le fait que :

. non seulement l'assemblée communale, mais également le maire, chef de l'exécutif local, sont élus au suffrage universel direct lors d'élections distinctes ;

. le mandat du maire excède celui du conseil municipal : alors que les conseillers municipaux sont élus pour 5 ans, le mandat du maire est de 6 ans (8 ans en Bavière et dans le Bade-Wurtemberg) ;

. si les élections municipales sont organisées le même jour à l'échelle du Land, l'élection des maires est "individualisée", se tenant pour ainsi dire "sur mesure".

- son mode de gouvernement

Le maire cumule sa fonction politique (représentant de sa commune et chef de l'exécutif) avec celle de chef de l'administration communale. Aussi dispose-t-il pendant la durée de son mandat du statut de "fonctionnaire élu" ("Wahlbeamter"), exerçant ainsi sa fonction à plein temps, parfois jusque dans des communes de dimension modeste (2.000 habitants), en vertu d'une décision du conseil municipal.

Pour sa part, la Hesse est le seul Land à être gouverné selon le modèle collégial dit du « Magistrat », terme désignant le maire et ses adjoints, chefs des services administratifs. Dans cette formule, non seulement le maire n'est, théoriquement, qu'un « primus inter pares », mais il ne préside pas le conseil municipal, cette fonction étant assumée par le « Stadtverordnetenvorsteher ».

L'élection au suffrage universel direct du Maire récemment introduite en Hesse tend toutefois à conférer davantage d'ascendant au maire sur les membres du « Magistrat ». La ville de Francfort, dont la maire vient d'être réélue pour un troisième mandat, en offre un bon exemple.

- les ressources dont elle dispose

Outre les subventions du Land (un tiers des recettes) et le produit des taxes et redevances (20%), celles-ci sont constituées pour 35% par des ressources fiscales propres (pour l'essentiel, taxe foncière et taxe professionnelle) ainsi que par une quote-part du produit de deux impôts fédéraux à fort rendement : l'impôt sur le revenu (15%) et la TVA (2,2%).

b) Le Landkreis constitue le deuxième échelon des collectivités locales

Héritier des anciens comtés ("Grafschaft"), le « Landkreis » peut, par sa dimension et ses compétences, être, à certains égards, comparé à un petit département français.

La Hesse compte ainsi 21 Landkreise, dont la population varie entre 100 000 et 400 000 habitants (en moyenne 230 000 habitants), étant toutefois

entendu que les villes de plus de 100 000 habitants n'y sont pas comptabilisées (cf. infra III, 2).

Le « Landkreis » dispose d'une assemblée élue pour 5 ans (le Kreistag), présidée par le « Kreistagsvorsitzender » ou « Kreispräsident ». Il est dirigé par le Landrat, élu au suffrage universel direct pour un mandat de même durée. C'est en réalité l'assemblée des communes, comptant au nombre de ses compétences obligatoires :

- la santé, notamment l'équipement hospitalier,
- la protection civile,
- l'aide sociale,
- la protection de l'enfance et de la jeunesse (Jugendamt),
- les lycées professionnels et les établissements scolaires spécialisés,
- la collecte et le traitement des ordures ménagères,
- l'équipement, en particulier le réseau routier intercommunal,
- la délivrance du permis de conduire et l'immatriculation des véhicules.

Le « Landkreis » ne dispose pas de ressources financières propres, son budget étant alimenté par une contribution des communes membres (Umlage), votée par le « Kreistag ».

III. LE PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ EST AU COEUR DU DISPOSITIF

L'une des spécificités fortes du mode d'organisation des collectivités territoriales réside ici dans la différenciation des compétences des communes en fonction de leur taille et, partant, dans la mise en œuvre tacite du principe de subsidiarité.

a) Les petites communes peuvent recourir à la coopération intercommunale

En réalité, le cas se présente rarement en Hesse, compte tenu de la capacité administrative des communes. En revanche, c'est une situation fréquente dans le Land voisin de Rhénanie-Palatinat à configuration rurale forte, dont les communes sont nombreuses à recourir pour l'exercice de celles des compétences qu'elles n'estiment pas être en mesure d'assumer aux différentes formules de coopération intercommunale, notamment, dans plus de 230 cas, la commune fédérée (« Verbandsgemeinde »).

b) Les communes de plus grande taille se voient attribuer davantage de compétences

Deux cas sont à distinguer, selon la taille des communes :

- les communes hessoises de plus de 50.000 habitants (20.000 habitants dans le Bade-Wurtemberg) ont vocation, si elles le souhaitent, à assumer seules certaines tâches normalement dévolues à l'échelon supérieur du « Landkreis », en règle générale l'aide sociale et la compétence en matière de construction.

Elles portent alors le nom de "Sonderstatusstadt" ("ville à statut spécial").

- les villes hessoises de plus de 100 000 habitants ont, pour leur part, vocation à exercer seules l'ensemble des compétences relevant normalement de l'échelon supérieur.

Dans ce cas, elles n'appartiennent plus à un « Landkreis » et prennent le nom de "kreisfreie Statdt" (littéralement "ville libre de Kreis"). La Hesse compte ainsi, outre 21 Landkreise, 5 « kreisfreie Städte » : Francfort, Wiesbaden, Cassel, Darmstadt et Offenbach, regroupant plus du quart de sa population.

c) Le «Planungsverband» permet, dans la région de Francfort, d'appréhender les tâches dépassant, par leur nature et leur ampleur, le périmètre d'un seul Kreis

Regroupant 75 communes appartenant à plusieurs « Kreise », le "Planungsverband" (groupement de planification), organe doté de la personnalité morale, constitue, dans la région de Francfort (Rhein-Main-Region) le format approprié pour l'aménagement du territoire dans le cadre d'un plan d'ensemble (« Landesentwicklungsplan ») élaboré par le Land. Il lui appartient notamment d'arrêter le plan régional d'occupation des sols.

Cette collectivité territoriale dispose d'une assemblée élue ainsi que d'une administration propre. Elle a également vocation à s'investir dans la promotion économique ou l'action culturelle.

IV. L'ARTICULATION ENTRE LE LAND ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES GARANTIT LA COHÉRENCE DU SYSTÈME

On observe à certains niveaux une imbrication forte entre le Land et ses collectivités territoriales. Celle-ci trouve deux points d'application.

a) Les communes exercent pour le compte du Land des tâches du domaine étatique relevant pour l'essentiel de l'administration (état-civil, documents d'identité, recensement démographique, élections), de la "police administrative" (police des étrangers), de la sécurité (surveillance des débits de boisson) ou de l'hygiène vétérinaire ou alimentaire.

En cela, la situation s'apparente à certains égards à celle que l'on observe en France.

b) C'est en fait au niveau du Landkreis que s'opère la véritable articulation entre le Land et ses collectivités territoriales, dans la mesure où celui-ci est tout à la fois une collectivité locale et une circonscription d'action du Land (cf. supra I, 2).

- C'est dans la personne du Landrat, tout à la fois exécutif élu du « Landkreis » et fonctionnaire du Land, qu'intervient cette jonction.

Une partie de l'administration -étoffée- dont dispose le Landrat est composée de fonctionnaires du Land, l'autre d'agents du Kreis. Le « Landratsamt » de Darmstadt-Dieburg (300 000 habitants) emploie ainsi 1.150 agents, dont 160 relèvent du Land de Hesse.

En tant qu'acteur du Land, le Landrat exerce notamment des compétences en matière de police administrative, d'urbanisme (délivrance au nom de l'Etat des permis de construire), d'aménagement du territoire, de protection de la nature ainsi que le contrôle administratif sur les communes (à l'exception des « kreisfreie Städte », relevant du « Regierungspräsident », le contrôle sur la ville de Francfort étant directement exercé par le ministère de l'Intérieur de Hesse).

- Les conditions de l'élection du Landrat reflètent d'ailleurs cette ambivalence de sa position. Dans la mesure où il est appelé à exercer des fonctions administratives au nom du Land, ce dernier exerce un droit de regard sur les candidatures avant leur dépôt, ce sous l'angle des seules compétences juridiques des prétendants.

Le Landrat se trouve ainsi dans une position comparable mais inverse à celle du préfet français d'avant les lois de décentralisation. Alors qu'hier le haut-fonctionnaire de la République était à la tête de l'exécutif du département, collectivité territoriale, c'est ici l'élu du suffrage universel qui dirige l'administration de l'Etat (fédéré) au niveau du Kreis.

*

* *

Comme dans les autres Länder, l'organisation des collectivités locales en Hesse s'ordonne largement autour du principe de subsidiarité. Élément-clé de ce dispositif, la commune a ainsi vocation, en fonction de sa taille et de sa capacité administrative, à assumer voire absorber les compétences de l'échelon supérieur (Landkreis), mais aussi du Land. La « kreisfreie Stadt » (« ville sans Kreis ») en est la parfaite illustration. Quant à l'articulation entre les collectivités locales et le Land, expression de la culture

de consensus en vigueur ici, elle constitue une garantie de cohérence de l'administration territoriale en même temps qu'elle relève du souci de bonne gestion.

Reposant sur des traditions anciennes, ce système, qui a fait preuve de sa capacité d'adaptation, jouit d'une légitimité forte dans la population, qui a une claire compréhension de ses ressorts et de son fonctionnement et y demeure, pour cette raison, foncièrement attachée. La réflexion est toutefois engagée sur la nécessité de reconfigurer le découpage territorial, dans la mesure où le périmètre du « Landkreis » apparaît désormais trop étroit pour répondre aux défis nouveaux qui se posent en termes d'aménagement du territoire, de système de transports ou de promotion de bassins économiques. C'est dans cet esprit que le SPD hessois plaide aujourd'hui pour la mise en place dans ce Land de "Regionalkreise".

C. LA DECENTRALISATION EN ITALIE

- Les institutions italiennes sont fondées sur la Constitution de 1948 qui instaure une République et définit les rapports entre les différents organes.

- Il s'agit d'un régime parlementaire bicaméral.

- Les différentes réformes ultérieures, et notamment celles qui sont intervenues depuis 2001, ont modifié l'équilibre des pouvoirs voulu par les fondateurs de la Première République pour orienter les institutions vers un système de type fédéral et décentralisé. Ce faisant, les législateurs ont voulu tenir compte des fortes pressions régionalistes, mais aussi, à l'instigation du chef de gouvernement Silvio Berlusconi, renforcer les pouvoirs du président du Conseil au détriment de ceux du Président de la République.

I. UN TRANSFERT DE COMPÉTENCES QUI S'ACCÉLÈRE AVEC LA RÉFORME DE LA CONSTITUTION DE 2001

La réforme du Titre V de la Constitution du 23 janvier 2001 a marqué le point d'orgue du mouvement fédéraliste italien entamé dans les années 1990, notamment pour des raisons budgétaires :

- Elle organise de larges transferts de compétences de l'Etat central aux régions. Les nouvelles compétences régionales portent sur l'industrie, l'énergie, la protection civile et l'enseignement secondaire.

- Elle élargit le principe d'autonomie financière des collectivités locales aux provinces et communes. Le transfert des compétences aux régions et collectivités locales présente une charge supplémentaire alors même que, d'une part, les transferts de l'Etat sont réduits (cf. Loi de Finances 2003 et Document de Programmation Economique et Financière 2003-2006), d'autre part, que les ressources locales sont incertaines et inégales selon les régions.

Il convient de noter, par ailleurs, que la réforme rend problématique le pilotage des finances publiques :

- d'un côté le « pacte de stabilité interne », instrument de contrôle des finances locales destiné à réduire le poids de l'endettement local, manque d'efficacité.

- d'un autre côté, les régions ont parfois manifesté l'intention de soulever devant le juge constitutionnel l'incompatibilité entre la fixation par l'Etat d'un taux maximal de dépenses et le principe d'autonomie financière, posé par l'article 119 de la Constitution.

- Elle instaure la fin des contrôles a priori et a posteriori :

- sur les lois régionales qui sont désormais immédiatement exécutoires avec leur promulgation par le Président de Junte ;

- sur les actes administratifs des régions par l'Etat et des collectivités locales par les régions.

II. UNE TENTATIVE, FIN 2005, DE RÉVISER LA CONSTITUTION DANS UN SENS FÉDÉRAL

En novembre 2005, le Sénat italien a approuvé, en toute dernière lecture, la révision de la Constitution italienne dans un sens fédéral. Cependant, cette réforme n'est pas entrée en vigueur à la suite du referendum de juin 2006 qui en a rejeté le principe.

En matière de décentralisation, les modifications à apporter étaient articulées autour des deux piliers suivants :

a) Une fédéralisation des institutions

Il était prévu d'instituer un « Sénat fédéral de la République » avec un nombre de membres réduit de 315 à 252 auxquels se seraient ajoutés 42 délégués des régions sans droit de vote.

L'élection des sénateurs interviendrait avec celle des conseils régionaux.

L'âge minimum pour être éligible serait ramené de 40 à 25 ans (pour mémoire de 25 à 21 pour les députés qui seraient désormais 518 élus et non plus 630, plus 18 députés représentant les Italiens de l'étranger et 3 députés à vie nouvellement institués).

Il était envisagé de mettre un terme au principe actuellement en vigueur en Italie de bicamérisme parfait.

La Chambre des députés serait désormais l'organe politique détenant seule le pouvoir de censurer le gouvernement. Elle serait chargée de l'examen des projets de lois entrant dans le champ de compétence exclusive de l'Etat.

Le Sénat serait chargé d'examiner les textes intervenant dans les matières de compétences concurrentes Etat-régions.

Le texte envisageait toutefois le maintien de la « procédure bicamérale » actuelle pour une série de matières très disparates.

b) Un renforcement des transferts de compétences aux régions

La « dévolution », qui devait s'appliquer dès l'entrée en vigueur de la réforme, autorisait de nouveaux transferts (après la réforme de 2001) dans 3 domaines où les régions auraient eu un pouvoir législatif exclusif : assistance et organisation sanitaire, éducation, contrôle de la police administrative régionale et locale.

Le texte retransférait à l'Etat certaines « matières concurrentes » dans les secteurs de l'énergie, de la protection de la santé et des grands réseaux de transports.

Etait prévue l'institution d'une clause de sauvegarde (si le gouvernement estimait qu'une loi régionale pouvait porter atteinte à « l'intérêt national », il mettrait en demeure la région de les annuler) et de « suprématie » (l'Etat se substituerait aux régions en cas de manquement à une norme communautaire, un traité international ou en cas de péril pour l'intégrité ou la sécurité du territoire).

III. CETTE RÉFORME, SOUMISE À UN REFERENDUM NATIONAL EN MAI 2006, A ÉTÉ REJETÉE À UNE NETTE MAJORITÉ

Il convient toutefois de souligner que les régions bénéficient, d'ores et déjà, dans la cadre de la Constitution, d'une grande autonomie autour de trois organes : le Président de la Junte, la Junte et le Conseil Régional.

Les organes de gouvernement des collectivités locales italiennes

Les collectivités locales italiennes, communes, provinces et régions ont, contrairement aux collectivités françaises, des organes de gouvernement marqués par une dyarchie nette entre pouvoirs exécutif et législatif :

- Il Consiglio
- La Giunta

• *Il Consiglio*

Le « Consiglio » est proche de nos Conseils communaux, départementaux ou régionaux.

Il est élu pour 5 ans.

Il fait office d'assemblée délibérante de la collectivité et exerce le pouvoir législatif.

Le Conseil est composé d'un nombre de conseillers (« consiglieri ») élus fixé en fonction de l'importance démographique de la collectivité.

Le Conseil désigne en son sein un Président.

• *La Giunta*

La « Giunta », ou comité, est une structure restreinte autour du Maire ou du Président élu de la province ou de la Région.

Il exerce le pouvoir exécutif conjointement avec le Maire ou le Président élu de la collectivité. Il a autorité sur toutes les matières non réservées au Conseil.

Il est composé d'assesseurs (« assessori ») qui peuvent être choisis, y compris en dehors du Conseil. Leur nombre ne peut excéder un tiers des membres du Conseil.

Le comité est présidé par le Maire ou le Président élu de la province ou de la Région.

D. LE STATUT DE L'ELU LOCAL EN ESPAGNE

Il existe en Espagne trois niveaux hiérarchisés de collectivités infra-étatiques (article 137 de la Constitution espagnole). Les plus importantes sont les Communautés autonomes (17), suivies des Provinces (50) et des Municipalités (8.800). A cette division de base sont venus s'ajouter progressivement des niveaux d'intercommunalité tels les "comarcas" et "mancomunidades".

Ce système institutionnel est le résultat d'une évolution en quatre temps :

1) 1978 : Adoption de la Constitution, qui place l'idée d'autonomies au cœur du système politique espagnol (consécration de "l'Etat des Autonomies"). Les collectivités territoriales peuvent notamment exercer des recours devant le Tribunal constitutionnel pour faire respecter le principe d'autonomie locale.

2) 1985 : Adoption de la Loi du 2 avril sur les bases du Régime local et de la Loi organique du 19 juin sur le Régime électoral général.

3) 1999 : "Pacte local" entre les différentes formations politiques, débouchant sur l'adoption de la Loi du 21 avril, qui renforce les pouvoirs d'exécution et de gestion des Présidents de collectivités locales.

4) 2003 : Adoption de la Loi du 16 décembre pour la Modernisation du Gouvernement local, qui a modifié le mode de fonctionnement des

80 municipalités les plus importantes (capitales de province, villes de plus de 250.000 habitants, municipalités de plus de 75.000 habitants présentant des "circonstances économiques, sociales, historiques ou culturelles particulières").

I. LA PERCEPTION DES ÉLUS LOCAUX ET DE LEUR TRAVAIL

De manière générale, le travail des élus locaux espagnols est reconnu et apprécié (même si les révélations sur des affaires de corruption, notamment sur le littoral, ont un impact négatif). Cette bonne image résulte notamment :

- de leur proximité avec le terrain, perçue comme garantissant une meilleure compréhension des difficultés des citoyens, et alors que les élus nationaux ne sont pas attachés à une circonscription uninominale, mais élu à la proportionnelle au niveau de la Province.

- de leur engagement, voire de leur vocation, sachant qu'un mandat local en Espagne ne débouche que très rarement sur un mandat national. L'un des effets du système autonome est que certaines personnalités politiques de premier plan sont des élus régionaux et locaux, qui n'ont pas d'ambition pour des postes au niveau national.

- de leurs compétences étendues, du fait d'un degré élevé de décentralisation.

- de règles assez précises et appliquées avec rigueur limitant le cumul des mandats et fixant le régime des incompatibilités. Ainsi, il n'est pas possible pour un membre de Parlement autonome d'être élu au Congrès des Députés. De même, s'il n'existe pas de règle formelle interdisant à un Député national d'être titulaire d'un mandat local, la pratique est quasiment inexistante (ce n'est pas le cas au Sénat, où siègent de nombreux maires et conseillers municipaux, mais cette institution dispose de pouvoirs bien moindres que le Sénat français). Un maire peut également être élu à la tête d'une Assemblée de province.

Au niveau local, la personnalité des élus compte pour beaucoup : il n'est ainsi pas rare d'observer un décalage, voire une inversion, entre scrutins nationaux et scrutins locaux dans une même ville. Un maire appartenant au

Parti populaire (PP) peut être réélu dans une commune ayant voté majoritairement pour le Parti Socialiste (PSOE) aux élections législatives, ou inversement.

Depuis l'adoption de la Loi du 2 avril 1985 sur les Bases du Régime Local, les élections municipales ont été convoquées à cinq reprises : 1987, 1991, 1995, 1999 et 2003. Les prochaines élections doivent avoir lieu le 27 mai prochain (le même jour que les élections dans 14 des 17 communautés autonomes).

Le taux de participation à ces différents scrutins n'est jamais passé en dessous de la barre des 60 pour cent. Le plus haut en 1995 : 70 pour cent. Le plus bas en 1991 : 63 pour cent (à titre de comparaison, le taux de participation aux dernières élections législatives en mars 2004 était de 76 pour cent).

II. LE STATUT DE L'ÉLU LOCAL ESPAGNOL, ET LA DISTINCTION ENTRE ÉLUS À TEMPS PLEIN ET ÉLUS À TEMPS PARTIEL

Les règles de base relatives aux élus locaux au sens large figurent dans le Chapitre V de la loi du 2 avril 1985 sur les bases du régime local, intitulé "Statut des membres des institutions locales". Ces règles fixent un cadre général. D'une Communauté autonome à l'autre, des différences existent et tendent à s'accroître.

L'article 73 de ce texte renvoie à la loi électorale pour ce qui a trait à la détermination du nombre de membres des institutions locales, à la procédure électorale et à la durée de leur mandat (4 ans).

L'article 74 cherche à articuler le droit à exercer un mandat public représentatif (garanti par l'article 23.2 de la Constitution) et le droit au travail (article 35 du même texte). Il fixe notamment les règles relatives à la situation des élus membres de la fonction publique : ceux-ci se trouvent en situation de "services spéciaux" (forme de disponibilité) lorsqu'ils sont élus au sein de la collectivité pour laquelle ils sont supposés travailler ou lorsqu'ils sont fonctionnaires au sein d'une autre administration, mais que leur mandat est rémunéré et à temps plein. Par ailleurs, la Loi garantit en droit aux élus locaux exerçant leur mandat à temps partiel, que l'emplacement de leur lieu de travail (que leur emploi soit public ou privé) reste inchangé pendant la durée de leur mandat.

L'article 75 distingue les différentes formes de rémunération des élus locaux :

- les rétributions (exclusives de toute autre forme de rétribution publique) sont réservées aux élus exerçant leur mandat à temps plein. Considérés comme des salariés, ils sont affiliés au Régime général de Sécurité Sociale. Les élus exerçant leur charge à temps partiel se verront rétribués à hauteur du temps consacré à l'exercice de leur mandat.

- les indemnités de présence ("asistencias") sont versées à ceux des élus qui n'exercent leur mandat ni à temps plein, ni à temps partiel, pour chacune des sessions auxquelles ils assistent effectivement.

- les remboursements de frais sont versés à chaque élu pour les dépenses qu'il a été amené à faire dans l'exercice de son mandat.

Le montant de chacune de ces rémunérations est fixé par l'assemblée plénière ("Pleno") de chaque institution, c'est-à-dire le Parlement pour les Communautés autonomes, l'Assemblée pour les provinces et l'Assemblée municipale pour les communes. C'est à l'assemblée plénière de chaque institution que revient également le soin de déterminer le nombre de postes et de mandats exigeant un exercice à temps plein : tout dépend bien entendu de la taille de la collectivité.

En outre, est exigée de la part de chaque élu local lors de sa prise de fonctions une déclaration sur toutes les causes d'incompatibilité possibles, ainsi que sur toutes les activités susceptibles de lui assurer une source de revenus, en même temps qu'une déclaration sur le contenu de son patrimoine. L'assemblée plénière évalue, pour chaque élu concerné, si son mandat et son activité professionnelle sont compatibles.

Depuis le 9 décembre 2006, est entrée en vigueur une loi du 29 novembre de la même année, répondant à une revendication de longue date des élus locaux, et qui étend à ces derniers la protection et la couverture de la Sécurité Sociale en cas de chômage, dont ils étaient auparavant exclus. Cette mesure concerne tout particulièrement les élus exerçant leur mandat à temps plein, susceptibles de se retrouver au chômage en cas de défaite électorale.

Sur le plan de la responsabilité des élus, il n'existe pas d'immunité comparable à celle dont bénéficient députés et sénateurs espagnols, malgré les revendications en ce sens de la "Fédération Espagnole des Municipales et des Provinces" (FEMP).

Les responsabilités pénale, civile et administrative peuvent ainsi être engagées. Sur le plan pénal, la responsabilité des maires peut être directement mise en jeu : dans l'actualité récente, un maire a ainsi été condamné à 18 mois de prison pour un délit qualifié "d'omission" en matière environnementale. Sur le plan civil, toute action est théoriquement d'abord exercée contre la collectivité mais, en cas de comportement fautif (dol ou négligence) de la part de l'élu concerné, la collectivité a la possibilité de se retourner contre lui en exerçant une action récursoire.

III. LES ÉVOLUTIONS APRÈS 1985 ET L'ÉTAT DU DÉBAT

Diverses évolutions ont eu lieu depuis 1985, poursuivant des objectifs différents :

a) Déjà évoquée, la Loi du 21 avril 1999, adoptée dans le cadre du "Pacte local", a cherché à renforcer les fonctions exécutoires et de gestion des Présidents des collectivités locales. Elle s'est accompagnée d'une modification de la Loi organique du Régime électoral général, pour améliorer la procédure de motion de censure et introduire au niveau local la "motion de confiance". Objets d'un large consensus politique, ces textes se fondaient sur le bilan du fonctionnement des institutions locales quatorze ans après l'entrée en vigueur de la loi de base.

b) La Loi du 16 décembre 2003 pour la Modernisation du Gouvernement local a modifié les règles de fonctionnement des municipalités les plus importantes.

Elle partait du constat du caractère inadapté des textes alors en vigueur pour ce qui concernait les villes les plus peuplées, et tirait les conséquences de l'appréciation positive portée sur l'application de la réforme de 1999. La loi poursuivait deux objectifs : répondre aux attentes d'une direction claire et transparente pour les électeurs, ce qui nécessite des responsables à même de gérer rapidement et efficacement, répondre à l'exigence d'un débat public ouvert et créatif portant sur les principales politiques de la ville, tout en approfondissant le contrôle d'un exécutif

renforcé, par le biais du développement des pouvoirs de délibération et d'enquête de l'assemblée plénière.

Transformée en véritable organe "parlementaire" délibérant, l'assemblée plénière se trouve privée de fonctions exécutives et administratives : celles-ci sont en effet attribuées au Conseil de Gouvernement Local ("Junta de Gobierno Local"), qui occupe une position prééminente dans la nouvelle organisation, puisqu'il hérite de la plupart des fonctions exécutives du maire. Certains ont opéré un parallèle entre le système de gouvernement national et le nouveau système local ainsi créé, en assimilant le rôle du maire à celui du chef du Gouvernement.

Pour répondre aux exigences croissantes en matière de compétences techniques, le texte offrait au maire la possibilité de désigner, pour faire partie du Conseil de Gouvernement Local, un certain nombre de membres non élus (sans avoir le statut de conseiller), dans la limite d'un tiers du total des membres. Le maire peut ainsi s'entourer d'experts à même de lui apporter un éclairage complet sur des thèmes à la composante technique importante. Certains auteurs ont exprimé leurs doutes quant à la constitutionnalité d'une telle mesure, permettant à des personnes non élues de siéger au sein d'une organisation représentative (article 140 de la Constitution) mais, en l'absence de recours devant le Tribunal constitutionnel, la question n'a pas été tranchée.

c) Depuis 2005, a été lancée l'idée d'une nouvelle réforme du Gouvernement local, dont l'un des aspects les plus importants serait l'extension du système élaboré en 2003 pour les plus grandes communes à l'ensemble des municipalités.

La question a fait l'objet d'un "livre blanc" auxquels ont contribué de nombreux experts, et où la situation en Allemagne et en France a notamment été évoquée. Une conférence sectorielle, réunissant le Ministre des Administrations publiques et les représentants des dix-sept Communautés autonomes, a été créée. Un avant-projet de Loi de base du Gouvernement et de l'Administration locale a été élaboré.

Les principaux points du projet sont une nouvelle régulation des compétences (adaptée à une société qui a sensiblement évolué depuis 1985), le développement d'un modèle d'intercommunalité cohérent, la mise en place d'un système où la séparation des pouvoirs serait clairement établie au niveau local (donnant à la majorité les moyens de gouverner, et à l'opposition les moyens de contrôler) et la clarification du Statut des élus locaux. Etait également évoquée dans les travaux préparatoires la possibilité d'introduire

l'élection directe du maire (revendication qui figure d'ailleurs dans le programme des principales forces politiques), mais cette évolution semble avoir été écartée.

L'examen du projet est prévu pour le début de l'année 2007, mais le contexte politique actuel, marqué par une forte crispation, fait douter d'une éventuelle adoption avant les élections locales de la fin mai.

IV. LA PERCEPTION DU "MODÈLE FRANÇAIS"

Le système français en matière d'institutions locales, certes peu connu du grand public, constitue une référence pour la communauté des experts. Quelques admirateurs du centralisme continuent même à considérer la France comme un exemple en la matière, notamment après les évolutions décentralisatrices qu'a connues notre pays depuis les années 1980.

Certains Maires, dont la voix se fait entendre au sein de la Fédération Espagnole des Municipales et des Provinces (FEMP), jugent également que le système français offre l'avantage de garantir la présence, au sein du Gouvernement, d'élus locaux, gage d'une meilleure sensibilité aux enjeux de ce niveau.

Cela étant, les Espagnols, dans leur grande majorité, jugent que leur modèle de décentralisation très poussée est mieux adapté aux besoins du pays, caractérisé par des identités régionales fortes.

E. LES SYSTÈMES D'ÉLECTIONS LOCALES EN ESPAGNE

Les collectivités locales de droit commun :

- 17 communautés autonomes (régions),
- 50 provinces,
- 8 106 municipalités dont plus de 90% ont moins de 5 000 habitants,
- Tout un réseau de structures supra – inter - et infra communales (Comarcas et syndicats de communes).

I. DANS LES COMMUNAUTÉS AUTONOMES

Les 17 communautés autonomes ont toutes les compétences d'un Etat fédéré. On compte quatre nationalités historiques (Catalogne, Galice, Pays-Basque et Andalousie) et 12 communautés autonomes créées postérieurement (Aragon, Asturies, Baléares, Cantabrie, Castille-la-Manche, Castille et Léon, Estrémadure, Madrid, Murcie, La Rioja, Communauté de Valence) auxquelles s'ajoutent les deux villes autonomes de Ceuta et Melilla.

L'élection du parlement et du conseil de gouvernement

Chaque Parlement est élu tous les quatre ans à la proportionnelle avec un scrutin de listes fermées au suffrage universel, libre, égal, direct et secret. La circonscription électorale est la province. Les règles de calcul diffèrent d'une région à l'autre, car ce sont les Parlements et Assemblées régionaux qui ont compétence pour les fixer. Il y a donc une loi électorale propre à chaque communauté mais elle est toujours en accord avec la Loi Electorale Générale. Le système de représentation proportionnelle de la population assure la représentation des différentes zones du territoire ainsi que la représentation politique de la population globale. Généralement, on utilise la règle d'Hondt et on fixe un seuil à atteindre pour qu'une formation puisse entrer au Parlement local (autour des 5%).

Il existe dans chaque communauté autonome un organe exécutif : le conseil de gouvernement. Il est composé d'un président et de conseillers (dix au maximum) élus par l'assemblée parmi les députés régionaux.

II - DANS LES MUNICIPALITÉS

On distingue trois catégories de communes, comme en France : les grandes villes (capitales de province et villes de plus de 80.000 habitants) ; les micro-communes ; les communes situées entre les deux catégories précédentes. Le scrutin est de listes fermées dans le premier cas, et éventuellement dans le dernier (sinon, scrutin majoritaire). Les grandes villes bénéficient d'un statut particulier (équivalent de notre PLM) avec un système de gouvernance professionnalisé (des Adjoints du Maire peuvent ne pas être élus).

a) Election des conseillers municipaux et du conseil municipal

- Les conseillers municipaux

De 100 à 250 habitants, les conseillers sont élus sur des listes ouvertes dans une circonscription électorale correspondant à la circonscription municipale. Lorsque la commune compte plus de 250 habitants, ils sont élus sur une liste bloquée dans la circonscription électorale correspondant à la circonscription municipale avec l'attribution des sièges vacants en fonction des coefficients successifs des suffrages obtenus par rapport aux sièges vacants.

Nombre de conseillers municipaux :

- Jusqu'à 250 résidents	5
- de 251 à 1 000	7
- de 1 001 à 2 000	9
- de 2 001 à 5 000	11
- de 5 001 à 10 000	13
- de 10 001 à 20 000	17
- de 20 001 à 50 000	21
- de 50 001 à 100 000	25

- au-dessus de 100.001 un conseiller supplémentaire pour chaque tranche de 100 000 habitants (plus un si nécessaire car le nombre de conseillers doit toujours être impair).

- Le maire

Dans les communes de moins de 100 habitants, le maire est élu au suffrage direct majoritaire dans le cadre de la circonscription. Dans les communes de 100 à 250 habitants, il est élu parmi les conseillers municipaux à

la majorité absolue et à défaut avec le plus grand nombre de suffrages obtenus. Dans les communes de plus de 250 habitants, il est élu par les conseillers municipaux parmi les têtes de liste à la majorité absolue et à défaut avec le plus grand nombre de votes obtenus.

- Le conseil municipal (corporación municipal)

Il s'agit du conseil plénier rassemblant le maire et les conseillers municipaux.

- La commission d'administration

La mise en place d'une commission d'administration est obligatoire dans les communes de plus de 5 000 habitants. Elle réunit le maire et un nombre de conseillers municipaux ne dépassant pas le tiers du total. Les membres de la commission d'administration sont nommés par le maire. La « comisión de gobierno », composée du maire et de la commission d'administration, est l'exécutif de la commune.

- Le système du conseil ouvert

Dans les micro-communes (moins de 100 habitants), il n'existe pas d'organisation municipale en tant que telle. Les voisins réunis en assemblée vicinale délibèrent et prennent des décisions au moyen d'un scrutin ouvert.

b) Le cas particulier de Ceuta et Melilla

Ceuta et Melilla sont deux communes autonomes depuis 1992 qui peuvent devenir des communautés autonomes si leurs mairies respectives le décident. Il s'agit donc bien de communes mais leur organisation se rapproche de celle d'une communauté autonome. Les assemblées de Ceuta et Melilla sont les organes représentatifs des deux villes. Elles comptent 25 membres élus dans la ville au suffrage, universel libre, égalitaire, direct et secret selon le même système que pour les élections générales. L'élection des deux assemblées a lieu au même moment que les élections locales dans le reste du pays.

III - DANS LES PROVINCES

Les provinces sont dirigées par des Députations qui sont élues au scrutin indirect. Parmi les provinces, il faut distinguer le régime de droit commun des régimes particuliers.

Le régime de droit commun

- Organisation et mode d'élection : L'organe délibérant des provinces est le conseil provincial qui prend soit la forme de conseils généraux (diputación) soit de collectivités à caractère représentatif (corporación). Chaque province a un président, un vice-président, une commission exécutive, une assemblée plénière et une commission des comptes. Le conseil provincial (pleno) est composé de députés désignés par les conseillers municipaux en leur sein et dont le nombre varie en fonction de la population de la province. La commission exécutive est composée du président du conseil provincial et d'un nombre de députés ne dépassant pas le tiers du total.

- Le régime des communautés autonomes composées d'une seule province : les provinces des Asturies, Baléares, Cantabrie, Madrid, Murcie, Rioja et Navarre se sont transformées en communautés autonomes à part entière. La mise en place des organes communautaires a entraîné la disparition des conseils provinciaux correspondants.

Les régimes particuliers

- Le régime foral : La communauté autonome du Pays-Basque comprend parmi ses provinces 3 territoires historiques divisés en circonscriptions ayant un statut spécial: Biscaye, Guipuzcoa et Alava. Ces territoires ne sont pas subordonnés mais sont partie intégrante de la communauté autonome. Les organes supérieurs des territoires historiques sont les juntas générales et les députations forales présidées et dirigées par le « diputado general ». Les juntas agissent comme des parlements provinciaux. Elles ont un pouvoir normatif, de budget et de contrôle de l'exécutif. Les membres des juntas, « apoderados » ou « procuradores » selon le territoire, sont élus au suffrage direct à la différence des conseillers provinciaux de droit commun. Les juntas générales des territoires historiques se composent de 51 membres élus au suffrage universel direct majoritaire lors des élections forales tous les 4 ans, en même temps que les municipales. Les «procuradores» et «apoderadores» sont élus dans chaque circonscription électorale en fonction de la population. Les députations forales exercent les fonctions exécutives dans ces 3 territoires historiques. A côté des juntas, on trouve les conseils qui sont les entités locales au niveau des municipalités comprenant de 16 à 50 habitants. Ils fonctionnent selon un système de conseil ouvert. L'élection des présidents de conseils et des présidents de juntas a lieu en même temps que les municipales. Les conseils sont regroupés par municipalité avec l'élection d'un président.

- Le régime insulaire : les îles (Canaries et Baléares) ont leur propre administration sous forme de « cabildos » ou de conseil insulaire. Les Baléares se composent des 3 consejos insulares de Mallorca, Menorca et Ibiza qui sont des institutions de la communauté autonome des Baléares. Les membres de ces 3 conseils insulaires sont élus au suffrage direct. Les conseils sont l'institution de gouvernement, d'administration et de représentation de l'île. Les îles ont donc une autonomie de gestion de leurs intérêts. L'élection des conseillers se fait tous les 4 ans dans leur circonscription au suffrage universel, égalitaire, libre, direct, secret et selon le système de représentation proportionnelle respectant le régime des élections générales. Le conseil insulaire se compose de 33 conseillers à Mallorca, 13 à Menorca et Ibiza. Les cabildos insulares de Canarias sont les organes de gouvernement, d'administration et de représentation de chaque île. L'archipel est divisé en 7 conseils insulaires de Grande Canarie, Lanzarote, Fuerteventura, Tenerife, La Gomera, la Palma et El Hierro. Les Canaries se composent des 2 conseils des communautés inter-insulaires (mancomunidades) de Las Palmas (conseils insulaires de Grande Canarie, Lanzarote, Fuerteventura) et de Tenerife (conseils insulaires de Tenerife, La Gomera, La Palma et El Hierro) qui sont de simples organes de représentation sans compétences particulières. Les conseillers insulaires sont élus pour 4 ans sur le même mode que pour l'élection des conseillers municipaux.

- Le cas spécial de la Vallée d'Aran dans la communauté de Catalogne : le Conseil général de la Vallée de Aran est une entité territoriale locale ayant une personnalité juridique propre et une pleine capacité et autonomie pour la réalisation de ses finalités. Il s'agit d'une entité déterminée par le regroupement de 8 territoires municipaux. Il y a cependant 6 circonscriptions électorales qui correspondent aux 6 tronçons historiques de la Vallée d'Aran. Un conseil général d'Aran est élu tous les 4 ans. L'élection des conseillers généraux se fait comme dans les provinces mais au moment des élections municipales.

IV. DANS LES STRUCTURES SUPRA - INTER- ET INFRA - COMMUNALES

a) Les syndicats de communes (mancomunidades de municipios)

Ils sont formés par l'association volontaire de communes pour l'exécution en commun de travaux et services relevant des compétences de la commune. Ce sont des collectivités locales non territoriales de caractère institutionnel dotées de la personnalité et de la capacité juridique nécessaire pour mener à bien les objectifs spécifiques qui lui ont été fixés. Leur statut est arrêté par les communes. Il y en a plus de 1000 sur le territoire national.

b) Les Comarcas

Les Comarcas sont chargées de la gestion de services. Ce sont des collectivités supra municipales créées par les communautés. Leur création implique des intérêts communs à plusieurs communes requérant la gestion à part ou réclament la fourniture de services couvrant la zone en question. Il existe 81 Comarcas qui ont tous le statut de collectivités locales territoriales.

c) Les zones métropolitaines

Elles sont créées et supprimées au moyen d'une loi par les communautés autonomes. Il en existe une autour de Barcelone pour la gestion conjointe entre plusieurs communes des transports publics, de l'eau et des déchets. Il en existe une autre sur le même modèle autour de Valence qui regroupe 44 communes.

d) Les structures spécifiques infra communales

Ce sont des collectivités locales dont la circonscription territoriale est inférieure au territoire de la commune. Elles sont créées en vue de l'administration décentralisée de noyaux de population séparés comme les « caseros » (hameaux), « parroquias » (paroisses), « barrios », « anteiglesias », « consejos », « pedanias », « lugares anejos »... Leur création relève de la population concernée et de la commune compétente. On compte 3 700 collectivités particulières au niveau infra communal.

ANNEXE III

QUESTIONNAIRE ADRESSÉ AUX SÉNATEURS SUR LA GOUVERNANCE LOCALE

La Constitution attribue au Sénat la mission d'assurer la représentation des collectivités territoriales (art. 24 C). C'est pourquoi il est apparu naturel, au cours de la préparation du rapport, de solliciter l'avis des sénateurs sur l'évolution de la décentralisation et sur les perspectives d'avenir pour les élus locaux. C'est dans cet esprit qu'un bref questionnaire leur a été envoyé au printemps 2007.

Les réponses reçues ont été d'une haute qualité illustrant, en cela, la grande expérience locale des sénateurs et leur préoccupation par rapport au rôle des élus locaux dans la mise en œuvre de la décentralisation. On peut noter également que quasiment l'ensemble des groupes représentés au Sénat se sont exprimés dans les réponses (1). Enfin, alors que le questionnaire laissait la possibilité aux sénateurs de répondre en ayant la possibilité de ne pas être cité nominalement dans le rapport, on peut remarquer que seuls trois d'entre eux ont exercé cette faculté (2).

Le questionnaire envoyé aux sénateurs sur la décentralisation

1) La moitié des élus, selon une étude réalisée par l'institut TNS-SOFRES pour le Sénat, estime que la décentralisation n'a pas permis de renforcer le lien entre les élus et les citoyens. Qu'en pensez-vous ?

2) Un nombre croissant de pays européens a prévu d'élire leurs maires ou leurs autres grands élus locaux au suffrage universel direct (soit à travers une élection au scrutin uninominal majoritaire, soit en prévoyant que celui qui figure en première place de la liste qui arrive en tête devient automatiquement maire). Pensez-vous que cette mesure est de nature à renforcer la légitimité des élus locaux responsables d'un exécutif ?

(1) Parmi les 22 réponses, on compte en effet 15 UMP, 2 socialistes, 2 UDF et 2 RDSE.

(2) Il est, dans ce cas, fait référence à leurs réponses par les mots « un autre sénateur... ».

3) Parmi les évolutions institutionnelles à l'œuvre au plan local en Europe (obligation d'exercer son mandat à temps plein, limitation stricte du cumul des mandats, limitation du nombre de mandats successifs, possibilité pour le chef de l'exécutif local de recruter certains adjoints en dehors du conseil élu, distinction entre les fonctions du chef de l'exécutif local et de président de l'assemblée délibérative), lesquelles vous semblent intéressantes pour inspirer d'éventuelles évolutions en France ?

4) Quel jugement portez-vous sur la pratique, fréquente en France, du cumul des mandats politiques nationaux et locaux, notamment en ce qui concerne les mandats parlementaires nationaux et les fonctions exécutives locales ?

5) Sur quels points, selon vous, conviendrait-il d'améliorer en priorité les relations entre l'État et les collectivités territoriales (relations financières, modalités d'exercice des contrôles, contrats territoriaux...) ?

6) Sur quels points, selon vous, les dispositions statutaires actuelles relatives aux élus locaux présentent-elles les plus graves insuffisances ?

Compte tenu du temps nécessaire pour répondre à ce questionnaire, il n'est pas surprenant que le nombre des retours ait été limité. Pour autant, la pertinence des réponses, leur caractère développé et dense, les prises de position libres et tranchées qui s'y retrouvent donnent à ce document une valeur irremplaçable. Il constitue une indication précise de l'état d'esprit de nombreux sénateurs alors que la mise en œuvre de l'Acte II de la décentralisation se poursuit et que des appels en faveur d'une Acte III se font entendre.

Le rapport de l'Observatoire de la décentralisation « Être élu local aujourd'hui » (1) avait permis, grâce notamment à la réalisation d'une enquête d'opinion auprès d'un échantillon représentatif d'élus locaux menée par l'institut TNS-Sofres, de mesurer l'adhésion des élus locaux au principe de la décentralisation mais également leur préoccupation quant à la réalité de sa mise en œuvre. Il n'est pas anodin de constater que les sénateurs qui ont répondu à ce questionnaire de l'Observatoire de la décentralisation sont en phase avec l'opinion générale des élus les plus proches du terrain. C'est en

(1) Rapport n° 256 (session 2006-2007), M. Jean Puech, Rapporteur.

particulier le cas concernant l'impact de la décentralisation sur la relation entre les élus et les citoyens.

I. UNE RELATION ENTRE ÉLUS ET CITOYENS À PRÉSERVER

A. LA DÉCENTRALISATION RAPPROCHE-T-ELLE LES ÉLUS DES FRANÇAIS ?

Lorsque l'on demande aux sénateurs s'ils estiment que la décentralisation a permis de renforcer le lien entre les élus et les citoyens, les réponses apparaissent nuancées. Le point de vue le plus optimiste est exprimé par les parlementaires qui considèrent que les difficultés sont inhérentes à une réforme de cette ampleur et qu'il faudra simplement du temps pour que les citoyens prennent la mesure des changements intervenus.

Ainsi, M. Alain Milon (Vaucluse – UMP) estime que la décentralisation a permis aux citoyens de mieux identifier les compétences respectives de chaque collectivité locale :

Les lois de décentralisation des années 80 ont permis de renforcer de manière forte le lien entre les élus et les citoyens qui désormais savent, plus ou moins bien, les compétences de chacune des collectivités locales. Celles du Gouvernement Raffarin auront les mêmes effets bénéfiques sur la vie démocratique, elles sont cependant trop récentes pour que les élus et les citoyens puissent s'y retrouver.

De la même manière, M. Pierre Bernard-Reymond (Hautes-Alpes – UMP) estime que la décentralisation a permis de faire vivre une concertation plus importante entre les décideurs et les citoyens qui est devenue aujourd'hui incontournable :

Tous les secteurs qui ont fait l'objet de transferts désormais gérés par des élus locaux ont vu se développer une concertation qui n'existait pas auparavant.

Il en est ainsi par exemple de la gestion des collèges par le Département, des lycées par les Régions ou des programmes de réfection des routes départementales ; c'est encore plus vrai dans le domaine social.

*Certes, cette gestion de la proximité est variable selon la plus ou moins grande implication des collectivités et des élus dans leur politique de proximité mais **progressivement l'association des populations aux décisions devient incontournable**. Il y a encore beaucoup à faire en ce sens mais il est certain que le renforcement du lien entre les élus et les citoyens passe par la décentralisation.*

Toutefois, le fait que la décentralisation se soit appliquée davantage aux régions et aux départements plutôt qu'aux communes rend plus lent et plus difficile ce rapprochement entre élus et citoyens.

Il est néanmoins intéressant d'observer que M. Pierre Bernard-Reymond reconnaît que la décentralisation a bénéficié aux collectivités qui sont le plus éloignées du citoyen, ce qui ne facilite pas le rapprochement entre élus et citoyens, même si les compétences concernées (collèges, secteur social) sont très présentes dans la vie quotidienne.

Pour les autres sénateurs, leur appréciation semble directement corrélée à la perception qu'ils ont de la clarté des missions exercées par les collectivités territoriales.

Ainsi, M. Philippe Leroy (Moselle – UMP) déclare que :

L'Histoire des relations des citoyens français avec les collectivités locales et leurs élus, au premier rang desquels figurent les maires et les élus départementaux, s'inscrit dans une longue histoire de proximité. Par ailleurs, le recours à un mode de désignation faisant appel au scrutin direct a renforcé le caractère de personnification des élections et le lien de l'élu à la sphère de proximité.

Les vagues de décentralisation successives ont pu apparaître pour le citoyen lambda comme une densification du « mille-feuille » institutionnel, créant une sorte de flou sur les compétences respectives de chaque niveau territorial. En fait, en approfondissant certaines compétences liées aux solidarités sociales et territoriales, elles ont encore rapproché un peu plus le citoyen des élus de proximité que sont les maires et les conseillers généraux.

***Force est de constater que pour certaines prestations sociales comme le RMI ou l'APA, les bénéficiaires ont clairement identifié le Département et ses élus comme les interlocuteurs de référence.** La situation est bien différente pour les Régions ou l'intercommunalité. En effet, le mode de désignation des Assemblées rend l'élu moins visible et surtout distend le lien avec le territoire. Le scrutin de liste pour les Conseils régionaux ou la désignation des délégués par les Conseils municipaux donne une sensation d'éloignement à l'électeur-citoyen, qui*

estime n'avoir plus de prise sur les décisions et surtout sur ses représentants.

Cela lui est d'autant plus difficile qu'il a résolument fait évoluer la nature du lien qui l'unit à l'élus, bien loin des conceptions philosophiques du siècle des Lumières, ou encore de la représentation définie par Tocqueville. L'électeur-citoyen se comporte en consommateur de prestations et de politiques publiques. S'il n'est pas satisfait, il change de « fournisseur », créant une certaine instabilité sur le marché politique. Par conséquent, son choix est donc déterminé par des facteurs à caractère économique et commercial. Il tend à abandonner la dimension politique dans son sens originel (faire un choix pour la vie de la cité) de ses décisions.

Cette évolution est également perceptible dans les liens entre les collectivités territoriales et les pouvoirs intermédiaires (associations, représentations professionnelles ou syndicats), mais aussi dans les relations entre collectivités territoriales. Les Départements sont ainsi devenus des contributeurs très importants dans les budgets communaux par le subventionnement des équipements et des infrastructures, tout comme dans le fonctionnement de certains services. Il en va de même pour les associations qui s'appuient dans leurs activités sur les financements publics.

Ainsi, la décentralisation a renforcé une situation préexistante : plus l'électeur se sent éloigné de l'élus, moins le lien entre le citoyen et l'élus sera fort, et plus la légitimité de l'élus dans sa fonction sera contestée. La personification de l'élection et l'influence de la proximité restent au cœur de cette problématique. Par ailleurs, les élus locaux doivent prendre en compte la dimension consumériste des choix effectués par les citoyens dans leurs relations avec eux, dimension qui concerne également les relations avec les pouvoirs intermédiaires, mais aussi les relations entre collectivités territoriales.

Dans un même ordre d'idées, M. Bernard Saugey (Isère – UMP) estime que :

*Je fais partie, certainement, de la moitié des élus qui estiment que la décentralisation a permis de renforcer le lien entre les élus et les citoyens. A mon avis, **le principe de subsidiarité est toujours bon !***

Cette référence au principe de subsidiarité est tout sauf anodine puisque c'est le sentiment que rien n'a véritablement changé en la matière qui semble entraîner un constat plus réservé. Pour Louis de Broissia (Côte d'Or – UMP) :

*Si l'acte II de la décentralisation a permis de mettre fin à des lourdeurs dans le pilotage de certains dispositifs et d'améliorer les conditions d'exercice de politiques publiques menées avec plus de pragmatisme et d'efficacité à l'échelle locale que nationale, **il n'est pas parvenu à renforcer le lien entre les collectivités territoriales et les citoyens.***

M. Pierre-Yves Collombat (Var – SOC) explique cette situation par la nature même de l'Acte II de la décentralisation :

*Les élus qui sont en rapport direct et suivi avec leurs concitoyens sont les élus municipaux et, en milieu rural, les conseillers généraux. Sur ce plan, **les lois de décentralisation n'ont rien changé** ; même en matière de RMI où le bénéficiaire n'est pas plus (ni moins) en rapport avec les élus qu'avant.*

M. Dominique Braye (Yvelines – UMP) ne fait pas un autre constat :

***La décentralisation s'est faite essentiellement vers les conseils généraux et régionaux dont les administrés n'étaient pas spécialement proches** : cela n'a donc rien changé, si ce n'est que les élus locaux (maires et élus municipaux) sont plus proches de ces exécutifs que de l'État. Le lien entre élus municipaux et élus départementaux et régionaux a donc été renforcé.*

*Les administrés étant déjà très proches des élus municipaux, la décentralisation, qui a très peu transféré en direction des communes, **n'a donc rien changé.***

De manière assez proche, M. Henri Revol (Côte-d'Or – UMP) considère que la décentralisation n'a pas changé le lien entre élus et citoyens :

***J'en suis tout à fait convaincu.** Ce ne sont pas les revues distribuées dans les boîtes à lettres pour les Conseils généraux (Côte d'Or par exemple), les panneaux à l'entrée des chantiers disant que l'Europe, l'État, le Conseil régional, le Conseil général, la Ville travaillent ici pour vous, qui changent quelque chose à ce problème !*

Seuls les maires, quand leur commune n'est pas trop importante, ont le vrai contact avec les citoyens. Mais la décentralisation n'y est pour rien. Veillons à privilégier ce contact, de plus en plus brouillé par l'intervention du député « touche à tout » qui se mêle des affaires municipales, cantonales, régionales.

M. Michel Houel (Seine-et-Marne – UMP) attribue la responsabilité de cette situation à l'absence de lisibilité de certaines politiques locales.

Pour beaucoup de Français, le maire demeure l'élu le plus proche de la population. La décentralisation a peu modifié cet état de fait, même si elle a confié davantage de pouvoirs aux conseils généraux.

Les politiques menées par ces assemblées sont encore difficilement lisibles, malgré une communication auprès du public qui s'est largement développée ces 25 dernières années. Ce constat est probablement dû à la complexité de l'organisation administrative française. Une situation qui ne devrait pas s'améliorer avec l'échelon supplémentaire qu'a créé l'intercommunalité.

La question de la refonte de la carte administrative est donc plus que jamais d'actualité : faut-il supprimer les départements ? Faut-il créer de grandes régions ?

M. Charles Guené (Haute-Marne – UMP) estime que les raisons de l'affaiblissement de ce lien sont aussi à chercher dans l'évolution de la relation des Français avec les services publics locaux :

*Ce « lien citoyen » et sa reconquête passent par l'arrêt de **l'attitude consumériste de nos concitoyens** et non pas la seule organisation territoriale.*

C'est affaire de culture plus que d'institutions, et cela suppose le retour à la « responsabilité citoyenne ». Aujourd'hui, l'élu est considéré comme un vendeur, et la politique comme un produit, par lequel le citoyen exige satisfaction en seul échange de son bulletin de vote, et cela même si ses exigences sont multiples et contraires. C'est donc le cadre de ces rapports qu'il faut inverser.

La décentralisation, acte II, qui s'est déroulée dans un contexte d'adversité Région / Département et dont beaucoup de développements se sont, de ce fait, arrêtés au milieu du gué, ne pouvait donc contribuer favorablement à ce débat de fond.

Il faudra revenir sur cette occasion manquée, pour traiter de cette dimension du problème, en travaillant les « valeurs citoyennes » lors d'une prochaine réforme...

Pour M. Aymeri de Montesquiou (Gers – RDSE), il faut chercher les raisons de ces difficultés également dans la fiscalité locale :

L'articulation des diverses fiscalités est trop complexe pour que nos concitoyens aient une bonne visibilité de l'utilisation de leurs impôts entre les diverses collectivités. En conséquence, les choix des électeurs se forment essentiellement en fonction de leurs sensibilités politiques, surtout pour ce qui est des régions qui portent l'essentiel de la décentralisation.

M. Philippe Nogrix (Ille-et-Vilaine – UDF) évoque une autre cause de l'affaiblissement de la relation « élu-citoyens » qui tiendrait au fait que l'élu serait de moins en moins disponible :

*La création d'échelons supplémentaires de collectivités locales a entraîné une **multiplication de réunions qui rendent l'élu encore un peu moins disponible.***

Les décisions à prendre nécessitent souvent que le Maire soit le représentant de la commune au sein de la communauté et les élus de base se disent coupés des informations intéressantes.

Le citoyen n'y voit plus très clair dans les responsabilités réparties entre les différentes assemblées. Le lien élu-citoyen devient de fait très peu solide du fait de la difficulté de lecture : qui fait quoi ?

Un autre sénateur considère que :

La décentralisation peut renforcer le lien entre les élus et les citoyens, à condition que les services administratifs des collectivités territoriales n'annulent pas les avantages de la proximité par un cloisonnement qui peut être aussi étanche que celui qui pouvait exister entre l'État et les citoyens ou leurs représentants.

**B. LE RÔLE DES DIFFÉRENTES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
RESTE À PRÉCISER**

M. Louis de Broissia (Côte d'Or – UMP) estime que le lien entre les élus et les citoyens est d'autant plus fort que les missions exercées par les collectivités sont clairement définies :

Il convient de nuancer ce jugement en signalant que les usagers concernés par les compétences transférées ont bien identifié leurs nouveaux interlocuteurs. Par exemple, les personnes handicapées et leurs familles savent la place prépondérante des Conseils généraux dans la création et le fonctionnement quotidien des Maisons départementales des personnes handicapées. De même, les allocataires du RMI ont bien assimilé que le Conseil général est désormais leur unique référent pour l'accompagnement vers l'insertion professionnelle et sociale.

Mme Nicole Bricq (Seine-et-Marne – PS) partage le même sentiment :

Il est vrai que la décentralisation est d'abord un sujet d'élu, mais les élections régionales et cantonales de mars 2004, surtout pour les premières, ont mis en évidence une appropriation populaire dès lors que les compétences de chaque échelon étaient claires et lisibles.

Je pense aux transports publics et aux lycées pour les Régions, et à l'action sociale pour les Départements.

M. Alain Dufaut (Vaucluse – UMP) partage la même analyse concernant l'identification du conseil général avec les compétences « sociales » :

Pour ma part, je considère que la phase 2 de la décentralisation ne peut que contribuer à renforcer le lien élu/citoyens. La prise de conscience du citoyen ne sera pas immédiate, mais très rapidement il s'apercevra –dans beaucoup de domaines de compétence– que l'élu qu'il rencontre au quotidien sur le terrain a désormais la capacité de faire bouger les choses dans le cadre des compétences transférées.

Prenons l'exemple des compétences sociales transférées aux départements : le citoyen a compris que le « social », c'était désormais le département et il s'adresse à son conseiller général pour tous les sujets qui concernent ce domaine.

La décentralisation, c'est l'efficacité liée à la proximité et à la parfaite identification, par le citoyen, de l'élu responsable de la décision.

M. Gérard Bailly (Jura – UMP) rejoint ses trois précédents collègues dans le même constat :

Je pense que les rencontres qui ont eu lieu dans les différentes collectivités territoriales, sur la décentralisation, ont sensibilisé nos concitoyens sur le rôle de chacune, et plus particulièrement sur les missions confiées aux conseils généraux et régionaux (donc positif).

Le transfert des TOS du personnel de l'équipement mais aussi la création des maisons départementales des personnes handicapées a apporté aux élus locaux une plus grande transparence et prise de conscience, leur montrant les décisions qui leur appartiennent ainsi que pour nos concitoyens qui ont mieux compris l'action publique.

A contrario, lorsque les missions ne sont pas clairement identifiées, le rôle des élus est méconnu, comme le souligne Louis de Broissia (Côte d'Or – UMP) :

*La vraie difficulté concerne **le manque de lisibilité globale de l'action des collectivités territoriales**. Dès lors qu'une personne n'est pas concernée par une des missions de la collectivité, elle ignore quelles sont ses prérogatives. Ainsi, le grand public est souvent surpris d'apprendre que la protection de l'enfance est le premier poste budgétaire d'un département. Il faut dire que la situation n'est pas simple pour les citoyens qui voient souvent toutes les collectivités intervenir sur les mêmes dossiers. Ces compétences enchevêtrées, auxquelles s'ajoutent les financements croisés, sont sources de confusion.*

M. Serge Vinçon (Cher – UMP) ne dit pas autre chose lorsqu'il précise que :

Les citoyens ne savent pas, pour la plupart, quelle collectivité est leur partenaire.

Un autre sénateur considère ainsi que :

Le citoyen ne comprend pas pourquoi son maire, le plus proche de lui, n'a pas compétence sur des sujets qui le touchent de près. Les compétences des conseils généraux sont énormes. Les conseillers

généraux ne sont pas des élus auxquels on a l'habitude de s'adresser. Les citoyens n'ont à faire qu'à des fonctionnaires.

C. LA NÉCESSITÉ D'OUVRIR UN DÉBAT SUR LA « CLAUSE DE COMPÉTENCE GÉNÉRALE »

Pour mettre un terme au problème de l'entrecroisement des compétences et du manque de lisibilité, certains sénateurs n'hésitent pas à remettre en cause le principe de la clause générale de compétence des collectivités territoriales qui constitue pourtant un fondement historique de leur statut. C'est le cas, en particulier de Louis de Broissia (Côte d'Or – UMP) qui explique que :

*C'est pourquoi je crois que **le renforcement du lien entre les élus et les citoyens passe par un effort de clarification.** Pour cela, je suggère **une réflexion sur les contours de la clause générale de compétence** qui, par nature, pousse les collectivités à sortir de leurs compétences traditionnelles. Je souhaite que l'on tende vers le triptyque « une collectivité – un bloc de compétences – une ressource » qui passe par la réaffirmation, pour chaque niveau de collectivité, d'un bloc de compétences dédié.*

M. André Lardeux (Maine-et-Loire – UMP) est convaincu que l'empilement des structures et les actions concurrentes dans les mêmes domaines d'activité constituent le véritable obstacle au renforcement du lien entre l' élu et le citoyen :

*La décentralisation ne me paraît pas, en effet, avoir renforcé les liens entre les élus et leurs mandants. **Celle-ci est beaucoup trop complexe et les citoyens ont le sentiment justifié de moins en moins savoir qui fait quoi.***

***L'empilement des structures est trop fréquent**, notamment au niveau communal, avec les communautés de communes, d'agglomération, les syndicats en tous genres (eau, ordures ménagères, transports...), sans compter la multiplicité de structures ad hoc et, enfin, les syndicats de pays.*

Ces pays me paraissent des structures dangereuses par leur dérive et par l'irresponsabilité qu'elle génère chez nombre d'élus. Les compétences sont de moins en moins claires** : tous les échelons veulent faire de l'intervention économique (région, département, pays, communauté, syndicats, communes), de la culture, etc. **Je suis convaincu qu'il est indispensable de mettre fin au principe de

compétence générale des collectivités. Une collectivité ne devrait pouvoir intervenir que dans les secteurs expressément autorisés par la loi, étant entendu que si une collectivité a compétence pour un domaine donné, cela exclut l'intervention de toute autre collectivité dans ce secteur. Il faut aussi faire disparaître les financements croisés. Cela, bien sûr, suppose une redistribution des ressources entre les niveaux de collectivité. Cela suppose une responsabilisation accrue des élus. Enfin, il faut remettre sur le métier les lois de la décentralisation, non pour accentuer celle-ci qui va bien assez loin mais pour simplifier et éviter que la France n'éclate comme on le voit en trop de fiefs où chacun fait ce qu'il veut et parfois n'importe quoi.

II. DES ÉLUS ATTENTIFS AUX MOYENS D'ACCROÎTRE LEUR LÉGITIMITÉ

A. DES OPINIONS DIVERSES SUR LE RECOURS AU SUFFRAGE UNIVERSEL DIRECT POUR ÉLIRE LES CHEFS D'EXÉCUTIFS

M. Louis Souvet (Doubs – UMP) considère, pour sa part, que le problème tient également à l'insuffisance de l'effort de formation des élus :

Les liens entre les élus et les citoyens ne se décrètent pas. Ils sont tissés, avec patience et application, par des élus qui ont cette aptitude. Les initiatives qu'ils peuvent prendre pour se rapprocher des citoyens, les former si nécessaire, les informer, les inviter « à prendre possession » de leur ville, des services nouveaux ou nouvellement créés, sont des initiatives personnelles qui n'ont que peu à voir avec la décentralisation. La décentralisation me paraît plus un acte administratif qui est précisément d'autant plus mal ressenti que certains élus n'ont pas capacité à l'appliquer.

En effet, l'effort de formation vis-à-vis des élus n'a pas été suffisant. Ce corpus bien spécifique de la décentralisation est complexe car composé de nombreux textes. Pour beaucoup, la décentralisation se résume à une évolution législative (1982) et une évolution constitutionnelle (2003) alors que le phénomène ne se limite pas, loin s'en faut, à ce diptyque théorique, trop succinct, réducteur à l'excès.

De plus, il n'a pas été pris suffisamment en compte les attentes et aspirations de nous tous, élus de base, confrontés aux réalités, c'est-à-dire en fait aux contraintes du terrain. Élaborer un texte, c'est bien, le rendre compatible avec les attentes de la population, attentes qui évoluent rapidement, c'est mieux. Avec la décentralisation, telle qu'elle

a été préparée et élaborée, l'élu se retrouve en fait en porte à faux entre « les pouvoirs publics » au sens large et les citoyens.

M. Michel Houel (Seine-et-Marne – UMP) estime, à cet égard, que :

En France, celui qui mène la campagne électorale est celui qui brigue le poste de maire. Élu, il possède une véritable légitimité et assume la responsabilité de l'exécutif. Il n'y a donc aucune ambiguïté.

Il convient de s'interroger sur la désignation des présidents d'intercommunalité. En effet, une élection au suffrage universel direct reviendrait à déposséder le maire de ses compétences pour le réduire à des tâches subalternes. Les Français, très attachés à leur maire, ne sont pas prêts à le sacrifier.

Par ailleurs, c'est toujours à la mairie de leur commune, et donc auprès du maire, qu'ils viendront chercher les services dont ils ont besoin.

Afin de renforcer le lien entre les élus et les citoyens, de nombreux pays européens ont choisi soit d'élire au suffrage universel direct les présidents de leur exécutifs locaux, soit de prévoir une désignation automatique de la personnalité qui figure en tête de la liste. Les sénateurs qui ont répondu au questionnaire de l'Observatoire de la décentralisation semblent partagés sur cette question. Alors que certains trouvent l'idée utile pour renforcer le lien entre élus et citoyens, plusieurs sénateurs ont fait part de leurs réserves devant ce mécanisme en arguant du fait que le système actuel permettait déjà de bien identifier celui qui avait vocation à exercer la responsabilité de l'exécutif.

M. Aymeri de Montesquiou (Gers – RDSE), par exemple, approuve l'idée mais il émet une réserve pour les plus petites communes :

Pour les communes en général oui, pas pour les petites communes où un candidat plus particulièrement destiné à devenir le maire peut être éliminé de la liste des élus par les élections.

C'est d'ailleurs la spécificité des petites communes qui fait que M. Bernard Saugey (Isère – UMP) prend quant à lui ses distances avec cette formule :

*Je ne suis pas favorable à cette formule. **C'est le conseil municipal qui doit élire la municipalité.** D'ailleurs, dans de nombreuses petites communes, les listes se présentent par ordre alphabétique. Vous voyez, d'avance, les difficultés !*

M. Philippe Nogrix (Ille-et-Vilaine – UDF) ne voit, pour sa part, que des avantages à l'élection des maires au suffrage universel direct :

Les électeurs apprécieraient de connaître au moment du vote celui ou celle qui assurera le mandat principal dans une liste de noms.

Le fait d'élire le Maire au scrutin uninominal ne pourrait que renforcer sa légitimité, c'est indéniable.

Il pourrait être envisagé de décider d'une telle élection, cela me conviendrait.

M. Louis de Broissia (Côte-d'Or – UMP) apparaît, quant à lui, plus réservé lorsqu'il déclare :

Je ne crois pas que la désignation du chef de l'exécutif de la collectivité territoriale au suffrage universel direct renforce sa légitimité auprès des autres élus ou auprès des citoyens.

Dans la pratique politique actuelle, la personne conduisant la liste victorieuse aux élections régionales devient le Président du Conseil régional. Même s'il est vrai que cette règle n'a pas de valeur juridique, elle ne se dément qu'à de rares exceptions. Il en est de même pour les élections municipales : les habitants d'une commune choisissent entre plusieurs têtes de liste sans forcément prendre connaissance des listes complètes de candidats.

En outre, la proposition formulée n'est pas applicable au mode de scrutin actuel du Conseil général qui repose sur des circonscriptions cantonales. Or, les élus départementaux y sont attachés, en particulier dans le monde rural où il permet une bonne identification du Conseiller général.

Mme Nicole Bricq (Seine-et-Marne – PS) est sur la même ligne puisqu'elle estime que :

Non, car de facto on sait bien que celui ou celle qui mène la liste sera Maire ou Président.

M. Pierre Bernard-Reymond (Hautes-Alpes – UMP) considère également que le système actuel est satisfaisant :

*S'il est vrai que la législation française prévoit l'élection du maire par le conseil municipal, **dans la réalité des élections municipales, les citoyens ont le sentiment de désigner leur maire plus que d'élire des conseillers municipaux.***

Par ailleurs, le système qui consiste à assurer une majorité confortable à la liste majoritaire assure une stabilité qui est tout à fait nécessaire.

*De mon point de vue, **le système actuel est tout à fait satisfaisant** et il n'y a pas lieu d'en changer.*

De même, M. Henri Revol (Côte d'Or – UMP) déclare ainsi que :

Je ne suis pas persuadé que ce serait, pour nous, en France, un progrès. Le maire est parfaitement identifié, même si son élection n'est pas directe. On sait bien, même dans les petites communes, que celui qui « conduit la liste » est prédestiné à être maire.

M. Serge Vinçon (Cher – UMP) se déclare également défavorable à l'élection au suffrage universel des responsables des exécutifs locaux tout comme M. Louis Souvet (Doubs – UMP) qui met en avant la nécessité pour un maire d'avoir acquis au préalable une indispensable expérience :

Par définition, l' élu qui a subi « l'onction du suffrage universel » est légitimé. Si, encore, on complique les choses en élisant un maire en lui donnant une équipe qu'il n'aurait pas choisie ou pour laquelle il n'aurait pas été choisi, on verse dans la difficulté.

Le maire doit, pour exercer ses fonctions dans les meilleures conditions, posséder déjà une expérience en tant qu' élu (adjoint, conseiller). L'électorat est tellement versatile, influençable par le paramètre le plus insignifiant, il n'est donc pas certain que serait

intégré dans l'élection directe du maire, ce bon sens pourtant essentiel dans la gestion du bien public. La démocratie ne sortirait pas renforcée par une élection directe, trompe l'œil démagogique s'il en est. Ceci doit être dit, le citoyen avisé ne peut qu'en convenir.

M. Philippe Leroy (Moselle – UMP) considère, pour sa part, que le recours à l'élection au suffrage universel direct des responsables d'exécutifs aurait pour conséquence une « présidentialisation » de la gouvernance des collectivités locales qui pourrait devenir synonyme d'un renforcement de la politisation.

L'élection par le suffrage universel direct crée un lien très fort entre l'élu ainsi désigné et son électeur. Le premier obtient une légitimité démocratique, l'autre en retire une satisfaction estimant pouvoir influencer les choix dans la vie de la Cité. Cependant, jusqu'à présent, ce schéma n'est employé que pour la désignation des Assemblées délibérantes. Sa reproduction pour l'élection de l'exécutif local peut se révéler plus complexe et générer des effets contraires à la logique initiale.

En effet, au travers d'un tel mode d'élection, l'exécutif veut asseoir face à son Assemblée délibérante une nouvelle légitimité en dehors de toute influence partisane reposant sur le lien direct avec les électeurs. On peut alors parler d'une transformation présidentialiste de la sphère de choix au niveau local. Mais cela implique alors obligatoirement une modification plus profonde des relations entre l'Exécutif et l'Assemblée.

En effet, l'Assemblée délibérante chargée d'approuver la politique et les choix de l'exécutif peut se revendiquer de la même légitimité que lui. A ce titre, elle peut choisir de s'opposer à lui en contestant ses choix. Ce qui conduit directement à la question de la nécessaire majorité au sein de l'Assemblée qui peut passer par des alliances et des coalitions sur lesquelles l'Exécutif ne s'est pas fait élire.

Sachant qu'il est impossible d'instaurer une forme de hiérarchie entre les légitimités électorales des uns ou des autres qui conduirait irrémédiablement à un blocage institutionnel, c'est donc bien à un renforcement de la politisation auquel on assisterait sur le modèle américain.

Le fonctionnement décisionnel actuel au sein des collectivités territoriales impose de maintenir l'exécutif local dans une situation de « primus inter pares » (celui qui est choisi par ses pairs) au sein de l'Assemblée délibérante.

Selon les principes de représentation et de mandat, il doit constituer le reflet de l'assemblée qui a été élue au suffrage universel direct. Il est le fruit des alliances et coalitions, et donc peut s'appuyer sur une majorité stable pour mener à bien une politique qui a été choisie et qui sera donc démocratiquement légitimée.

M. Gérard Bailly (Jura – UMP) estime, pour sa part, qu'une telle réforme n'est de toutes les manières pas urgente :

*Je pense que cette proposition n'est pas souhaitable. Notre pays a déjà connu beaucoup de réformes suite aux lois de décentralisation. Nos concitoyens choisissent une liste au conseil municipal avec une tête de liste qui sera probablement le maire, le deuxième de la liste pourrait prendre la place du maire. Peut-être un peu prématuré d'évoquer ce point là ? **Il y a d'autres sujets plus urgents.***

M. Alain Dufaut (Vaucluse – UMP) est plus définitif dans son appréciation puisqu'il considère qu'une telle élection au suffrage universel direct serait dangereuse :

Une élection du maire au suffrage universel direct serait dangereuse, car l'élection du maire ne serait pas forcément en cohérence avec l'élection de la liste municipale majoritaire.

Celui qui figure en première place sur la liste dans le cadre du scrutin majoritaire est, dans la quasi-totalité des cas, le maire potentiel de la liste. Est-il nécessaire de le préciser par la loi ? Je n'en vois pas l'utilité.

Je suis par contre totalement opposé à l'élection des membres des EPCI au suffrage universel. Seuls les conseillers municipaux doivent bénéficier de la légitimité du suffrage universel direct et ils désignent ensuite, en interne, leurs représentants qui siègeront à l'EPCI. Sinon, c'est la fin des petites communes, et ce n'est pas souhaitable.

M. Pierre-Yves Collombat (Var – SOC) estime pour sa part que le mode d'élection actuel des maires a fait ses preuves :

*S'agissant des Maires et en milieu rural des Conseillers généraux, **le mode de scrutin actuel (indirect pour les Maires) a fait ses preuves. Il suffit de voir les indices de confiance de nos concitoyens envers les Maires pour s'en convaincre.***

Pour M. André Lardeux (Maine-et-Loire – UMP), le problème de la légitimité des maires est moins important que pour les autres mandats locaux :

Il est un fait que les électeurs considèrent dans beaucoup de communes qu'ils élisent de fait le maire. Pour eux, il est certain que celui qui conduit la liste doit être le maire. Il n'est pas à mon sens nécessaire d'organiser une élection différente.

Cependant, cela ne résout pas le problème dans un grand nombre de cas :

- les communes où le panachage est possible,*
- les conseils généraux : un progrès pourrait être fait dans ce cas en prévoyant un renouvellement global du conseil général et non plus par moitié,*
- les conseils régionaux, sauf si on institue un scrutin à l'échelle régionale, ce qui ne poserait guère de problème, étant donné l'inconsistance générale des conseillers régionaux que les électeurs ne connaissent pas,*
- les structures intercommunales dont des présidents ont beaucoup de pouvoir sans que les citoyens le sachent. Cela pose la question de l'existence des communes.*

*Quoi qu'il en soit, **la légitimité des exécutifs ne tient pas tant à la nature de l'élection qu'à sa qualité, à la compétence, à la droiture et à l'accessibilité de ceux qui remplissent ces fonctions.***

On peut observer, par ailleurs, que M. Alain Milon (Vaucluse – UMP) partage avec le sénateur Lardeux les mêmes interrogations concernant les conseillers régionaux :

La légitimité des maires est incontestable et chacun sait que la tête de liste (du moins dans les villes au suffrage à la proportionnelle au plus fort reste) sera désigné comme maire si la liste arrive en tête. Il ne faut

pas changer le mode d'élection des conseillers généraux. Quant aux régions, ont-elles une utilité vraie ?

Je suis favorable à l'obligation de désignation des conseillers communautaires dans les listes municipales soumises au vote des électeurs.

B. DES INTERROGATIONS CROISSANTES CONCERNANT L'AVENIR DE L'INTERCOMMUNALITÉ

Pour les sénateurs interrogés, le vrai sujet concerne plus l'avenir de l'intercommunalité que les modalités de fonctionnement des communes.

M. Henri Revol (Côte-d'Or – UMP) déclare ainsi que :

En ce qui concerne les structures intercommunales, elles n'ont aucune image de personnalisation. Les réunions se tiennent en catimini, les comptes rendus n'ont pas la publicité qu'il conviendrait. Les citoyens connaissent « le maire », pas le président de telle ou telle communauté (qui d'ailleurs est souvent maire !). L'élection directe d'un président de Communauté de Communes ou d'Agglomération ne pourrait qu'augmenter la confusion. Restons simples !

M. Alain Dufaut (Vaucluse – UMP) considère que l'élection au suffrage universel direct des membres des EPCI signerait « la mort » des petites communes :

*Je suis par contre totalement opposé à l'élection des membres des EPCI au suffrage universel. **Seuls les conseillers municipaux doivent bénéficier de la légitimité du suffrage universel direct** et ils désignent ensuite, en interne, leurs représentants qui siègeront à l'EPCI. Sinon, c'est la fin des petites communes, et ce n'est pas souhaitable.*

M. Pierre-Yves Collombat (Var – SOC) partage le même souci concernant la légitimité démocratique des EPCI mais il préconise plutôt le recours à un vote préférentiel à l'occasion des élections municipales :

Par contre, il y a un vrai problème de légitimité démocratique pour les intercommunalités. On peut envisager une élection des conseillers communautaires par un système de vote préférentiel (du type de celui des communes élisant des conseils municipaux d'arrondissement), le Président étant élu par le Conseil ou pouvant, le même jour, faire l'objet d'un vote uninominal spécifique.

Le problème est de concilier la légitimité communale avec la réalité communautaire.

Pour M. Charles Guené (Haute-Marne – UMP), le problème que pose les intercommunalités semble même plus important que la question du mode d'élection des exécutifs locaux sur lequel il semble assez ouvert :

En tant que sénateur, la désignation au 2^e degré ne me choque pas, et je dirai même qu'elle permet d'éviter le hasard et de gommer les effets médiatiques. Le système favorise la capacité au détriment d'une certaine légitimité, mais c'est un prolongement du fondement de notre démocratie représentative.

On peut aussi, pour être plus dans l'air du temps, s'acheminer vers une désignation des exécutifs au suffrage universel direct. Ce système suppose cependant de régler préalablement la position des intercommunalités vis-à-vis des communes, et l'élection des présidents d'intercommunalités au suffrage universel me paraît incompatible avec le statut actuel de l'intercommunalité d'établissements publics.

De plus, une fois ce problème réglé, que fait-on des conseillers généraux ? La place du Conseil général et son existence doivent être alors repositionnées (ou les Présidents d'EPCI deviennent conseillers généraux + un scrutin de liste pour représenter les villes, par exemple...) !?

La question de l'intercommunalité est également considérée comme déterminante par M. Dominique Braye (Yvelines – UMP) qui fait part de son accord pour renforcer la légitimité des maires mais appelle à des précisions concernant l'intercommunalité :

En ce qui concerne l'intercommunalité, cela ne me semble pas envisageable avant d'avoir défini précisément quelle doit être la place de la commune dans le couple commune-intercommunalité.

- l'intercommunalité doit-elle être le prolongement de la commune pour permettre d'exercer certaines compétences avec une meilleure efficacité et (ou) à un moindre coût ?

- l'intercommunalité est-elle la première phase d'un processus qui vise à la disparition des communes ?

- la commune doit-elle être une structure d'arrondissement dans le contexte plus large ou l'intercommunalité capterait la légitimité locale ?

On doit d'abord répondre à ces questions avant de modifier le mode d'élection des structures intercommunales.

Un autre sénateur reconnaît, pour sa part, que l'élection au suffrage universel direct des maires permettrait de renforcer le lien entre l'élu et la population mais il redoute la professionnalisation qui pourrait en être la conséquence :

*Dans la très grande majorité des cas, une liste de candidats aux élections municipales des petites et moyennes communes est déjà conduite par celui ou celle qui sera élu(e) Maire par le Conseil municipal. La légitimité ne peut être mise en doute. **L'élection du Maire au suffrage universel renforcerait le lien entre l'élu et la population, limiterait le cumul des mandats mais aboutirait à une professionnalisation qui n'est pas souhaitable.***

Par contre, le même sénateur se déclare favorable à l'élection des Présidents d'EPCI, sans pour autant se prononcer sur le mode de scrutin (direct par les citoyens ou indirect par les conseils municipaux) :

***L'élection des représentants de la population et du Président est souhaitable** pour mettre fin à la situation actuelle : le Président de l'EPCI est trop souvent le Maire de la commune la plus importante qui peut être en même temps le Conseiller général du canton si l'EPCI couvre le même territoire.*

A contrario, le Conseiller général peut être complètement écarté de la gestion intercommunale s'il ne fait pas partie d'un Conseil municipal qui le délègue. C'est une situation que les citoyens admettent difficilement.

III. UNE PERSPECTIVE DE MODERNISATION DU STATUT DE L'ÉLU QUI NE LAISSE PAS INSENSIBLE

Réfléchir aux moyens propres à renforcer la légitimité des élus amène, nécessairement, à se poser la question de la modernisation de la gouvernance locale, que ce soit au travers des modes de scrutin comme de l'évolution du statut de l'élu. Si la question du cumul des mandats apparaît comme un passage obligé de cette réflexion, elle ne saurait la résumer à elle seule. De nombreux sénateurs insistent, à juste titre, sur la nécessité d'aborder cette question de manière globale et sans préjugé.

A. LA NÉCESSITÉ DE PENSER LE STATUT DE L'ÉLU DE MANIÈRE GLOBALE

Pour M. Louis de Broissia (Côte d'Or – UMP), avant de commencer à examiner des mesures prises par d'autres pays européens, il convient d'abord de définir l'objectif final qu'il convient d'atteindre :

Il me semble qu'avant d'énumérer les mesures prises par d'autres pays de l'Union européenne et d'envisager de les adapter en France, il convient de définir l'objectif vers lequel nous voulons tendre dans le cadre d'une réforme du paysage institutionnel local.

Pour ma part, je crois que l'objectif prioritaire, c'est la clarification et la simplification du fonctionnement de la démocratie locale. Or, les propositions visant à distinguer les fonctions de chef de l'exécutif et de Président de l'assemblée délibérante, comme celle consistant à nommer des adjoints en dehors du conseil élu (outre le fait que cette dernière idée pose d'évidentes questions de légitimité démocratique) risquent de compliquer encore l'organisation institutionnelle. Je n'y suis donc pas favorable.

M. Pierre-Yves Collombat (Var – SOC) propose, pour sa part, de mettre l'accent sur le rôle de l'opposition dans les collectivités territoriales :

Si l'on veut vraiment améliorer le fonctionnement démocratique des institutions locales, il faut donner plus de pouvoir d'information, de communication et d'enquête aux minorités des Conseils.

M. Philippe Leroy (Moselle – UMP) insiste, quant à lui, sur la nécessité de considérer la question du mandat local dans sa globalité, la limitation du cumul des mandats devant avoir pour corollaire la mise en place d'un véritable statut de l' élu.

Dans un souci de modernisation et de réforme des institutions locales, plusieurs pistes sont actuellement explorées en Europe, mais elles se concentrent principalement sur les conditions d'exercice du mandat local.

Force est de constater que devant l'hyperinflation de textes normatifs et d'une jurisprudence sans cesse plus interventionniste dans la gestion quotidienne des affaires locales, les fonctions d' élu sont amenées à évoluer. Cependant, ce sujet a souvent souffert des effets conjugués de réformes prises à la hâte pour répondre à une actualité ou dans un souci de correspondre à la mode. Très souvent, l'inscription sur l'agenda politique s'est souvent faite sans en maîtriser toutes les conséquences.

*L' élu se doit d'agir dans un environnement en perpétuel changement et qui se caractérise par une complexification sans précédent des normes. Aussi, il se doit donc d'apparaître comme **un professionnel de la gouvernance locale**. Par ailleurs, les compétences allant toujours en augmentant, la gestion des affaires locales prend de plus en plus de temps. Une des conclusions légitimes serait de **créer une obligation d'exercer un mandat unique à temps plein sous réserve de ne plus être indemnisé, mais alors d'être véritablement salarié de sa collectivité territoriale**. Mais **une telle révolution n'est concevable qu'avec l'adoption en France d'un véritable statut de l' élu avec ses droits et ses obligations**. C'est uniquement dans ce cadre que le fait de savoir si l' élu local doit être considéré comme un professionnel exerçant une activité salariée doit être analysé.*

Le statut doit permettre de manière pragmatique de formuler des réponses déterminées par l'efficacité à des questions qui sont fondamentales : qu'est-ce qu'un élu ? Est-ce un bénévole ou un professionnel ? Quelles sont les conditions d'accès au mandat local ? Quels sont les risques auxquels il s'expose et quels sont les avantages qu'il peut en retirer ? Que devient un élu au moment où son mandat s'achève ? Peut-on parler de parcours de carrière au sujet d'un élu ? C'est sous ce prisme que doit être examiné chaque élément de l'évolution institutionnelle proposée.

A ce jour et au-delà des clivages politiques, il existe des thèmes pour lesquels un consensus semble déjà se dégager. C'est le cas, entre autres, pour la parité. Cependant, encourager les femmes à s'investir dans la chose publique ne doit pas conduire à l'application d'un simple schéma mathématique.

Plus généralement, toute réforme doit veiller à créer un environnement favorable à l'exercice du mandat, c'est-à-dire qu'il doit rester maîtrisable et avec des contours définis. Cette ambition est indispensable pour éviter une crise des vocations comme annoncée lors du renouvellement des conseils municipaux en 2001.

B. UN DÉBAT TRÈS OUVERT SUR LA LIMITATION DU CUMUL DES MANDATS

1. Les opposants au cumul des fonctions « à temps plein » souhaitent la mise en place d'un statut de l' élu

On sait que la question du cumul des mandats est propre à provoquer des réactions passionnées dans l'opinion publique comme chez les élus. Il est donc difficile de mener une réflexion sereine sur ce sujet. Les réponses au questionnaire permettent, néanmoins, de mesurer les arguments des défenseurs et des opposants au cumul des mandats et d'observer que les tenants des deux pratiques semblent, aujourd'hui, aussi nombreux.

Parmi les opposants au cumul des mandats, M. Pierre Bernard-Reymond (Hautes-Alpes – UMP) rappelle qu'il avait déposé en 1975 une proposition de loi visant à interdire le cumul des mandats et qu'il n'a pas changé d'avis à ce sujet.

M. Pierre-Yves Collombat (Var – SOC) indique qu'il est, pour sa part, à la fois favorable à la limitation du cumul des mandats et à l'obligation de les exercer à temps plein pour les exécutifs locaux.

Plus précisément, il estime que les parlementaires devraient seulement pouvoir participer aux assemblées locales :

Le cumul d'un mandat national et d'un exécutif local (y compris intercommunalité) est une aberration.

Par contre, il est utile qu'un parlementaire participe aux assemblées locales (Conseils municipaux et généraux).

M. Henri Revol (Côte-d'Or – UMP) s'interroge, pour sa part, sur le temps que peut consacrer un responsable d'un grand exécutif local à son mandat de parlementaire :

Je ne pense pas que ce soit dommageable pour la qualité de la représentation qui est confiée à l'élu.

Toutefois, et ce depuis la décentralisation, j'observe par exemple qu'un président de Conseil général est maintenant à la tête d'une grande entreprise. S'il veut vraiment en être « le patron », il est forcément pris 24 h sur 24. Il ne peut pas effectuer un travail parlementaire fourni. Il ne peut participer que de manière ponctuelle.

Ne faudrait-il pas imaginer dans ces cas-là que le suppléant du parlementaire puisse siéger en son lieu et place avec le même pouvoir quand le titulaire a une obligation locale ? (c'est-à-dire que le suppléant ne pourrait voter que si le titulaire est absent).

Prenant acte de cette difficulté pratique à exercer des fonctions qui nécessitent chacune de plus en plus un investissement à plein temps, M. Aymeri de Montesquiou (Gers – RDSE) propose d'interdire le cumul seulement pour les fonctions exécutives les plus importantes :

Pas de cumul pour les présidences de conseils régionaux et départementaux et les villes de plus de 50 000 habitants et d'un mandat parlementaire.

Ce point de vue est partagé par un autre sénateur qui estime qu'une limitation du cumul est nécessaire à la fois entre les fonctions de parlementaire et de président d'un exécutif local et entre les fonctions exécutives locales et certaines présidences de syndicats intercommunaux.

La limitation du cumul des mandats est souhaitable :

- *entre le mandat parlementaire et la présidence d'un exécutif local ;*
- *entre les présidences multiples d'exécutifs locaux (syndicats de niveau départemental, EPCI, etc.).*

M. Philippe Nogrix (Ille-et-Vilaine – UDF) est également défavorable au cumul des mandats au nom de la complexité croissante des responsabilités que doivent assumer les élus locaux :

La complexité des mandats, la nécessité de débattre avant de décider rend le cumul des mandats insoutenable. Il faut donc faire le pas et l'interdire. Toutefois, tout mandat commencé doit être mené à son terme mais non renouvelé si entre-temps un autre mandat a été obtenu.

M. André Lardeux (Maine-et-Loire – UMP) considère que :

Par contre, je suis favorable à l'interdiction totale du cumul des mandats : on ne peut être membre que d'une seule assemblée. Cela pose évidemment la question des structures intercommunales ; dans ce cas, il me paraît nécessaire d'éviter le cumul de fonction de maire et de président de communauté de communes ou autres instances.

Mme Nicole Bricq (Seine-et-Marne – SOC) explique que le cumul des mandats n'est plus justifié à l'heure de la décentralisation et répond à l'argument selon lequel un élu local parlementaire peut user de son influence auprès des ministères :

L'interdiction du cumul des mandats est la mesure déterminante destinée à accroître la légitimité des élus. Elle renvoie chacun à la compétence qu'il exerce.

Au parlementaire le contrôle de l'exécutif à temps plein, au Maire et au Conseiller général la proximité, au conseil régional la stratégie de développement des territoires.

A l'heure de la décentralisation, il n'est nul besoin d'être parlementaire pour défendre son territoire « à Paris » ; l'État impécunieux doit se recentrer sur ses fonctions stratégiques et d'impulsion.

J'ajoute que l'intercommunalité, si elle est vraiment de projet territorial, est un acteur essentiel, c'est pour cela que je suis favorable à ce que l'électeur puisse choisir sur la liste municipale ceux et celles qui le représenteront à la communauté de communes ou d'agglomération.

M. Charles Guené (Haute-Marne – UMP) fait une proposition originale puisqu'il préconise de donner aux élus les plus importants un statut équivalent à celui des parlementaires :

Je pense que nous pourrions donner un statut égal à celui des parlementaires aux Présidents de Conseils généraux et régionaux (ils le méritent bien !) ainsi que pour les maires des grandes villes.

Ensuite, nous pourrions limiter le cumul de ces mandats avec un mandat local (petite commune, conseiller général ou régional).

Le passage par tous les mandats est souvent le nécessaire et utile chemin à l'accès aux mandats nationaux. En revanche, il permet sans doute un peu trop de « conserver la place »...

Il faudra donc trouver le juste milieu.

M. Michel Houel (Seine-et-Marne – UMP) dans le même ordre d'idées propose de limiter les possibilités de cumul et d'indemniser les maires des communes de plus de 20.000 habitants au même niveau que les parlementaires :

La limitation du cumul des mandats est nécessaire. Ainsi, un parlementaire doit pouvoir exercer uniquement la fonction de maire dans une commune de moins de 20 000 habitants, ou bien la fonction de président d'intercommunalité.

Parallèlement, il est indispensable de revaloriser les indemnités des maires des communes de plus de 20 000 habitants et des présidents d'intercommunalité de plus de 50 000 habitants pour les porter au niveau de celles des parlementaires. Il s'agit là d'une véritable reconnaissance de ces fonctions qui méritent une présence à plein temps. Cette revalorisation permettrait également à davantage de jeunes de s'engager.

M. Pierre Bernard-Reymond (Hautes-Alpes – UMP) se déclare pour sa part également favorable à une limitation du nombre des mandats successifs :

- à l'interdiction du cumul de tout autre mandat pour les maires des villes de plus de 30 000 habitants,*
- à la limitation de trois mandats successifs de la fonction de maire.*

Un autre sénateur se déclare défavorable au cumul des mandats de parlementaire et de chef d'un exécutif local mais il estime utile que les parlementaires soient également conseillers municipaux :

Je suis hostile au cumul des mandats (directs ou indirects), en particulier à celui de parlementaire et membre d'un exécutif. Il semble acceptable d'être parlementaire et conseiller municipal.

Les autres postes de conseillers généraux et régionaux sont trop chronophages pour pouvoir être correctement exercés en même temps qu'un mandat parlementaire.

Il se prononce également pour une stricte limitation des cumuls en lien avec l'élaboration d'un véritable statut de l'élu :

- *Obligation d'exercer son mandat à temps plein.*
- *Limitation stricte du cumul des mandats.*
- *Limitation du nombre de mandats successifs dans un même mandat.*
- *Véritable statut des élus.*
- *Tous les élus égaux : pas de retour systématique à un poste de fonctionnaire.*
- *Rémunération de l'élu à sa présence.*
- *Limitation de l'âge d'accès à une élection (70 ans ?)*

Il considère que : « *c'est à ces conditions que notre système démocratique retrouvera sa légitimité et sa respectabilité* ».

M. André Lardeux (Sénateur de Maine-et-Loire – UMP) estime qu' « *un ministre ne doit exercer aucun mandat électif durant le temps de sa fonction* » et qu' « *un parlementaire ne devrait pas exercer de fonctions exécutives locales en cas de cumul* ».

Il considère en effet que :

Le cumul des mandats est une exception française à supprimer. Il n'est pas adapté à la société moderne. Il est une des plaies de notre système ; trop d'élus sont partout et nulle part. De plus, en cas de cumul d'un mandat national et d'un mandat local, il y a manifestement conflit d'intérêts.

M. Henri Revol (Côte-d'Or – UMP) propose pour sa part de distinguer entre le cumul « horizontal » qui lui semble utile et le cumul « vertical » qu'il propose de proscrire :

Le cumul « horizontal » des mandats ne m'apparaît pas comme une gêne à leur bonne exécution. Ce que l'on demande avant tout à un maire, c'est de « conduire » la politique municipale. Il peut le faire et le bien faire en étant membre d'une assemblée locale ou nationale.

La mesure que personnellement je verrais bien comme un progrès, serait l'interdiction du cumul « vertical » des mandats. A mon sens, et compte tenu de mon expérience (je suis à mon 6^e mandat de maire et j'ai fait 5 mandats de conseiller général ; c'est beaucoup trop), il devrait être interdit d'effectuer plus de deux mandats successifs, quelle que soit l'assemblée (municipale, départementale, régionale, parlementaire).

2. Les opposants à la restriction du cumul des mandats sont attachés à l'équilibre actuel

M. Louis de Broissia (Côte-d'Or – UMP) considère que les règles en matière de limitation du cumul des mandats ont atteint un certain équilibre.

La limitation du cumul des mandats répond davantage à l'objectif de clarification. Mais, avec l'interdiction de diriger plus d'une collectivité territoriale et la loi du 5 avril 2000, nous sommes arrivés aujourd'hui à un équilibre acceptable.

Il estime, par ailleurs que le cumul des mandats a une utilité :

Je comprends que l'opinion publique puisse considérer qu'un élu ne doit détenir qu'un mandat pour pouvoir s'y consacrer pleinement. Veillons toutefois à ne pas avoir l'imprudence d'accuser le cumul des mandats de tous les maux de la démocratie locale.

Si le principe du mandat unique est séduisant, il doit être confronté à la réalité des choses : le Président d'une collectivité territoriale, s'il n'est pas parlementaire, continue souvent à exercer une activité professionnelle et, de ce fait, ne se consacre pas entièrement à son mandat exécutif.

Aussi, quitte à aller dans le sens contraire à une majorité de mes concitoyens, je demeure convaincu que le cumul entre un mandat parlementaire et un mandat local peut être positif.

Un parlementaire a besoin d'avoir un regard d' élu local pour relayer auprès du Gouvernement les attentes des Français, pour élaborer et voter à Paris des lois qui peuvent être appliquées effectivement sur le terrain, pour évaluer la mise en œuvre et la pertinence des nouvelles dispositions législatives et réglementaires.

A l'inverse, le chef d'un exécutif local peut bénéficier, grâce à son mandat parlementaire, d'un accès privilégié à l'information, par exemple sur les réglementations en préparation. De plus, il dispose d'un réseau de connaissances dans la sphère politico-administrative permettant de mieux défendre les intérêts de sa collectivité.

En conclusion, il me semble que la loi du 5 avril 2000 relative à la limitation du cumul des mandats électoraux est arrivée à un juste équilibre.

M. Philippe Leroy (Moselle – UMP) insiste également sur les complémentarités entre les mandats locaux et nationaux :

La thématique du cumul des mandats a trop souvent été abordée sous un angle critique, voire parfois dénonciateur. C'est ainsi que l'argument de la confiscation du pouvoir par une élite minoritaire de professionnels de la politique, empêchant le renouvellement a souvent été utilisé. A l'inverse, la volonté d'ouvrir la classe politique à de nouvelles catégories sociales ou la spécialisation des élus par mandat ont constitué des arguments positifs pour légitimer des règles restrictives en matière de cumul de mandat.

Pour aborder cette question, il est aussi indispensable de tenir compte de la diversité des mandats, et surtout du niveau où ils s'exercent. En effet, le système institutionnel français et l'organisation administrative de la France ont en germe un nécessaire cumul, et plus particulièrement entre un mandat local et un mandat national.

Et cela est d'autant plus explicite dans la définition constitutionnelle du rôle du Sénat. Il est la représentation nationale des intérêts des collectivités territoriales. Cela constitue une légitimation du cumul de deux mandats, un local et un national.

Par ailleurs, la demande politique réclame dans les décisions publiques la prise en compte de la dimension de proximité. Il s'agit donc de

pouvoir porter à un niveau supérieur les aspirations du niveau local. C'est pourquoi dans la rédaction de la loi, la présence des représentants élus des territoires est nécessaire, et par conséquent à nouveau le cumul se trouve légitimé.

Par ailleurs, avec l'accentuation de la décentralisation, et donc le transfert répété de compétences à l'échelon local, il est plus que légitime que ceux qui doivent mettre en application puissent également agir sur les textes de loi s'y rapportant. En cela, la présence d'élus locaux dans le Parlement n'est pas choquante, et le cumul d'un mandat local et d'un mandat national y trouve une nouvelle justification.

Le cumul ne doit pas être abordé comme une forme archaïque de confiscation du pouvoir par une minorité agissante présente à tous les niveaux, mais au contraire comme une chance de disposer d'élus en phase avec la réalité et les préoccupations du terrain. De plus, dans la recherche de l'efficacité des politiques publiques, l'association dès l'adoption de la loi de ceux qui seront chargés d'exécuter les textes constitue sans nul doute un avantage. Il ne faut pas agir sur ce sujet sous l'influence d'un effet de mode en se montrant ardent défenseur d'une position sectaire.

Comme toujours, il est possible de débattre de nouvelles règles sur la limitation du cumul des mandats, mais avec pragmatisme et souci de l'efficacité pour générer une réelle plus-value pour le citoyen.

Parmi les défenseurs du régime en vigueur actuellement, on compte aussi M. Dominique Braye (Yvelines – UMP) qui estime que :

Un mandat national doit impérativement pouvoir être cumulé avec un mandat local.

Limitation du cumul des mandats à deux : un seul exécutif (en dehors de l'intercommunalité) important (commune de plus de 10 000 habitants ?).

Il est rejoint sur cette position par M. Serge Vinçon (Cher – UMP) qui considère que :

Deux mandats sont nécessaires. Nous avons trouvé la bonne mesure.

Ce point de vue semble également partagé par M. Gérard Bailly (Jura – UMP) lorsqu'il déclare que :

Le cumul des mandats est souvent évoqué en cette période électorale. Je pense que la loi actuelle qui limite à un mandat national et un mandat local me semble une bonne formule. Il est intéressant pour les parlementaires qui légifèrent d'avoir en permanence le vécu du terrain, leur permettant d'adapter les lois à la conjoncture et aussi aux besoins des territoires. Je pense que si notre parlement n'était pas composé d'hommes et de femmes qui vivent au quotidien les réalités du terrain, il y aurait beaucoup plus de déconvenue dans les textes législatifs. Je pense que la loi sur le cumul actuel n'est pas à modifier, sauf à ce que l'on considère les présidents d'intercommunalités importantes au même titre que le maire d'une commune ou d'une ville.

M. Alain Dufaut (Vaucluse – UMP) considère que l'absence de connaissance du terrain pourrait constituer un grave préjudice pour les parlementaires dans le cadre de leur mission de législateur :

La limitation stricte du cumul des mandats serait une erreur fondamentale. La situation française actuelle qui prétait un mandat national et un mandat local est idéale pour que nos parlementaires ne soient pas « coupés » des réalités du terrain et puissent légiférer à partir d'une bonne connaissance des problèmes des citoyens et des difficultés des territoires.

S'il est vrai qu'il est difficilement conciliable d'être à la fois parlementaire et maire d'une grande ville ou président d'un conseil général ou d'un conseil régional, il ne faudrait pas que l'interdiction de cumuler un mandat national et une fonction exécutive locale aboutisse à des situations fictives où le vrai maire soit le premier adjoint, ou le vrai président soit le premier vice-président. Des situations de ce genre dans le but de contourner la loi seraient certainement courantes et malsaines pour la démocratie. Là aussi, le statu quo me paraît la meilleure, ou la moins mauvaise, solution.

Je préconise donc le statu quo sans évolutions institutionnelles.

Un autre sénateur trouve que le cumul est tout à fait gérable :

Un député-maire ou, mieux encore, un sénateur-maire, sont des cumuls parfaitement compatibles lorsque l'équipe qui les entoure est solide et compétente.

Un maire conseiller général peut être également un lien efficace entre les deux échelons qui doivent s'apporter une grande complémentarité.

M. Michel Houel (Sénateur de la Seine-et-Marne – UMP) considère que la limitation du cumul pourrait rendre l'exercice des mandats encore plus difficile en l'absence de revalorisation des indemnités :

La limitation du nombre de mandats ne doit pas être fixée par la loi, mais laissée au libre choix des électeurs et surtout des élus. C'est à eux qu'il appartient de juger de leurs engagements et du temps qu'ils peuvent leur consacrer.

Limiter à un seul le nombre de mandats, surtout s'il est mal rémunéré, risque de nous conduire à des assemblées composées uniquement de fonctionnaires susceptibles de retrouver leur emploi en fin de mandat.

M. Alain Milon (Vaucluse – UMP) estime pareillement que l'absence de cumul d'un mandat local et national « entraînera un isolement catastrophique de l'élu national qui ne sera plus au contact de la réalité quotidienne ».

M. Louis Souvet (Doubs – UMP) estime, quant à lui, que :

*Un mandat national et un autre d'exécutif local, sous condition que la ville ne soit pas trop importante, me paraissent une solution acceptable. Mais **supprimons déjà toutes les présidences qui rongent le temps et la santé des élus (président du Conseil d'administration de l'Hôpital, du Syndicat des eaux, du Syndicat de communes, de la Communauté de communes ou d'agglomération, du Conseil d'administration de l'université, etc.).***

En France, là où la politisation me semble extrême, nous aurions, je pense, beaucoup à souffrir quand les « apparatchiks » aux idées politiques opposées s'affrontent sur le même terrain. La vision que donne l'élection des régions nous offre un bel exemple de blocage de nos institutions !

3. Le débat concerne aussi le cumul des mandats dans le temps et la limite d'âge

Le débat sur la modernisation de notre gouvernance locale concerne également la succession des mandats dans le temps. Les avis sur ce sujet divergent assez largement. M. Louis de Broissia (Côte-d'Or – UMP), par exemple, est favorable à une limitation dans le temps des mandats.

*A titre personnel, je crois à **la limitation des mandats dans le temps** car au bout de plusieurs mandats, un élu, quel qu'il soit, connaît une certaine routine et met plus d'énergie à durer qu'à entreprendre de nouveaux chantiers pour la collectivité.*

Un autre sénateur partage le même sentiment :

*On peut repenser le cumul des mandats et **limiter le nombre de mandats successifs**.*

A contrario, plusieurs sénateurs se satisfont de la situation actuelle. C'est le cas de M. Bernard Saugey (Isère – UMP) qui déclare notamment que :

***Pas question (...) de limiter le nombre de mandats successifs** car il n'y aurait plus d'égalité devant la loi entre un citoyen élu pour la première fois à 25 ans et un autre à 60 !*

En revanche, le cumul des mandats en vigueur aujourd'hui (un mandat local et un national) semble excellent.

Je pense cependant que les mandats parlementaires devraient être assimilés à un mandat exécutif. Un parlementaire ne devrait pas pouvoir être, en même temps, maire d'une grande ville ou président de conseil général.

M. Dominique Braye (Yvelines – UMP) estime également qu'il ne faut pas limiter le nombre des mandats successifs mais il se prononce en faveur d'un âge limite pour les candidatures :

*Pas de limite de mandats successifs mais, par contre, **limite d'âge à 70 ans**.*

M. André Lardeux (Maine-et-Loire – UMP) préconise de « **limiter la durée totale des mandats** (2 ou 3 élections paraissent suffisantes) ».

M. Louis Souvet (Doubs – UMP) préfère, pour sa part, s'en remettre au jugement des électeurs :

Je ne vois pas pourquoi, en limitant le nombre des mandats successifs, on se priverait des services d'un élu apprécié ! Prend-on les électeurs pour des imbéciles, incapables de discernement ? Je retiens la limitation du cumul des mandats qu'il faut organiser.

IV. QUELQUES PISTES POUR AMÉLIORER LE STATUT DES ÉLUS LOCAUX

A. L'ABSENCE DE STATUT DES ÉLUS N'APPARAÎT PLUS TENABLE AUJOURD'HUI

M. Philippe Leroy (Moselle – UMP) observe qu'il n'existe pas de véritable statut de l'élu malgré les récentes avancées de la loi de 2002 :

A ce jour, aucun texte de loi, pas même le Code général des collectivités territoriales, n'instaure un véritable statut de l'élu.

En 2005, lors d'un colloque intitulé « L'élu au cœur de la décentralisation » et d'ailleurs organisé par l'Observatoire sénatorial de la décentralisation, le président du Sénat Christian Poncelet relevait que c'est avec la loi du 27 février 2002 sur la démocratie de proximité qu'un premier pas vers le statut de l'élu local avait été fait. C'est dire qu'il a fallu presque vingt ans après les premières lois de décentralisation pour un premier cadre.

Pour sa part, l'AMF a édité un « Statut de l'élu local » qu'elle remet régulièrement à jour.

La réalité en France, c'est qu'il n'existe toujours pas de statut de l'élu. Et pour le formaliser de manière concrète, il suffit de reprendre les réponses aux cinq précédentes questions : prise en compte du changement des comportements électoraux et augmentation de la pression des citoyens sur les élus de proximité, augmentation des compétences et des responsabilités, hyperinflation normative et jurisprudentielle, complexité des relations financières avec l'État...

En résumé, ce n'est pas telle ou telle autre disposition relative à l'exercice du mandat local qui souffre d'insuffisance. C'est

véritablement la reconnaissance de l'exercice du mandat qui souffre d'insuffisance parce qu'elle n'a pas encore été consacrée en tenant compte des conditions qui entraînent une mutabilité de l'environnement dans lequel l'élu doit agir.

Les sénateurs qui ont répondu au questionnaire de l'Observatoire sénatorial de la décentralisation insistent souvent sur l'hétérogénéité des situations en observant par exemple qu'un élu fonctionnaire ne rencontre pas les mêmes contraintes qu'un élu issu du monde de l'entreprise. Un autre sénateur remarque ainsi que :

Le statut des élus locaux repose sur le code général des collectivités territoriales qui dispose que les fonctions du Maire, adjoint et conseiller municipal sont gratuites et donnent lieu à des indemnités de fonction et non à un salaire. C'est une compensation du temps consacré à l'exercice du mandat.

L'obstacle majeur réside dans le fait qu'un fonctionnaire assurant des fonctions d'élu peut interrompre sa carrière pour mise en disponibilité et retrouver son emploi à la fin du mandat, alors qu'un membre d'une profession libérale ou un commerçant ne retrouvera pas sa situation antérieure s'il abandonne tout ou partie de celle-ci pour exercer pleinement son mandat.

Comme le souligne par ailleurs M. Charles Guené (Haute-Marne – UMP), la question du retour à l'emploi des élus est d'autant plus problématique que la durée totale des mandats a tendance à s'allonger :

D'autre part, il serait illusoire de penser que la fonction d'élu est une parenthèse dans la vie. La fonction exige de plus en plus de compétence(s) et il faut donc imaginer que l'élu passera une part non négligeable de sa vie « en poste », il faut donc que le statut comporte une nécessaire compensation de cet « espace-temps », consacré aux autres, car le temps passé ne se rattrape pas en cas d'échec, et on ne reprend pas une vie active à 40 ou 45 ans avec les mêmes perspectives que 10 ans avant...

Peut-être doit-on aussi imaginer d'autres perspectives, dans le cadre d'une réforme du paysage institutionnel, pour les élus « intermédiaires », les présidents d'EPCI-conseillers généraux et les conseillers généraux/régionaux pourraient avoir les « moyens » d'assurer leurs mandats par le biais d'un cumul étudié...

Les difficultés des élus sont également évoquées par M. Dominique Braye (Yvelines – UMP) :

C'est le point bien connu du statut de l'élu local quant à sa capacité d'investissement personnel et du danger qu'il encourt pour sa vie professionnelle et familiale s'il n'est pas fonctionnaire !

Ainsi que par M. Gérard Bailly (Jura – UMP) :

Pour différentes professions (libérales, artisans, agriculteurs, commerçants,...), il est très difficile d'être candidats sur des postes d'élus locaux importants quand ils sont en pleine activité, ce qui met un frein à leur engagement mais je ne vois que peu de solutions. Je comprends leurs craintes si leur mandat n'était pas reconduit jusqu'à l'âge de la retraite alors qu'un fonctionnaire retrouve son emploi.

M. Philippe Nogrix (Ille-et-Vilaine – UDF) insiste sur le manque de temps dont dispose les élus locaux :

***Le plus gros frein à l'exercice des mandats reste « le temps ».** Temps pour lire, temps pour assister aux réunions, temps pour réfléchir.*

Le statut de l'élu, toujours pas réglé, devra l'être dans la législature à venir sinon la vie démocratique en souffrira.

La disponibilité professionnelle pour assister aux réunions devient critique et oblige beaucoup d'équipes municipales à confier les responsabilités aux aînés retraités ou aux fonctionnaires, c'est bien mais les salariés se sentent exclus des décisions.

Il est rejoint en cela par M. Bernard Saugey (Isère – UMP) qui regrette l'augmentation du nombre des réunions occasionné par le développement de l'intercommunalité :

Sur la multiplication ridicule du nombre de réunions dues à l'intercommunalité.

Prévoir, enfin, un statut simple de l'élu local.

Un autre sénateur fait observer qu'une autre difficulté concerne les petites communes dépourvues de véritables services communaux :

Les dispositions actuelles font la part belle aux fonctionnaires qui retrouvent leur emploi à l'issue d'un mandat.

*Les salariés du privé hésitent à s'engager car leur carrière risque d'être entravée par des mandats électifs qui demandent de plus en plus de disponibilité en temps et de technicité. **Ceci est d'autant plus vrai dans les petites communes**, notamment périurbaines, où les mairies n'ont pas les moyens d'entretenir des services municipaux.*

*Ne pourrait-on envisager pour le maire et les adjoints des « **congés non interrupteurs d'ancienneté** », une indemnité permettant de vivre, accompagnée d'une couverture sociale ?*

Pour un autre sénateur l'origine de toutes ces difficultés est à rechercher dans le fait qu'il n'existe pas de véritable statut de l' élu local :

Il n'y a pas de réel statut, ce qui est source d'inégalités entre citoyens, entre élus, et ne permet pas un accès facile aux plus jeunes, aux salariés, aux femmes (voir l'âge moyen -et le sexe- de l'ensemble des élus).

A ce propos, même si des doutes subsistent quant à la possibilité de créer ce véritable statut, il n'en reste pas moins qu'une attente demeure pour des avancées en particulier dans le domaine du régime de retraite ainsi que le souligne Mme Nicole Bricq (Seine-et-Marne – PS) :

Plutôt que de réclamer un « statut de l' élu » qu'on promet et qu'on ne fait jamais, il conviendrait de prendre des mesures simples, justes et efficaces.

***Un élu local exécutif doit pouvoir bénéficier de la même retraite que s'il demeurerait actif** (dans le privé comme dans le public). Afin d'éviter le cumul de mandat parlementaire / exécutif, un maire, un Président de Conseil régional et Président de Conseil général doit voir sa retraite alignée sur le même régime qu'un parlementaire.*

Le « droit de retour » de l' élu dans son administration, son service public et dans l'entreprise doit lui être assuré. Une démocratie vivante vaut bien cela.

Plusieurs sénateurs insistent également sur la nécessité de mieux organiser les fins de mandat. C'est notamment le cas de M. André Lardeux (Maine-et-Loire – UMP) :

*Si on interdit le cumul des mandats, le problème du statut de l'élu devient moins prégnant, surtout si en plus on en limite la durée. La seule vraie disposition à mettre en œuvre, c'est une **procédure de reconversion après la fin du mandat**.*

Mais aussi de M. Alain Milon (Vaucluse – UMP) :

Essentiellement sur les élus locaux professionnels indépendants ou libéraux, qui se retrouvent souvent à la rue après un échec électoral. Il y a là beaucoup à faire ; la démocratie sera à ce prix.

B. LA NÉCESSITÉ D'UNE NOUVELLE LOI CONSACRÉE AU STATUT DES ÉLUS

Compte tenu de l'ensemble de ces observations, il apparaît qu'une action législative en faveur d'un renforcement du statut de l'élu apparaît nécessaire. Afin d'être efficace et réaliste, elle devrait nécessairement être ciblée et chercher à répondre aux problèmes les plus criants. Ainsi, M. Louis de Broissia (Côte d'Or – UMP) propose de concentrer cette action sur deux chantiers : le statut des maires de petites communes ainsi que celui des régimes de retraite :

Les lois du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République et du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité ont permis des avancées majeures, notamment pour la couverture sociale, les congés et la formation des élus locaux.

Aujourd'hui, il me semble que deux chantiers pourraient être utilement ouverts pour améliorer encore le dispositif :

- **le chantier du statut des Maires de petites communes.** Ceux-ci sont souvent obligés de renoncer à leur indemnité en raison des faibles moyens financiers de leur commune. Or, ils consacrent beaucoup de temps et d'énergie à l'exercice de leur mandat. C'est pourquoi la loi

devrait leur garantir une indemnité minimale. Cette proposition s'inscrit dans un contexte de difficulté grandissante à trouver dans les petits villages des personnes acceptant de s'occuper des affaires de la commune.

De même, les Maires des petites communes ne bénéficient de la loi du 27 février 2002 que dans des proportions limitées par rapport aux autres élus. Exerçant leur mandat de façon quasiment bénévole après une vie professionnelle bien remplie, ils ont besoin de formations à la gestion des affaires communales. Or, là aussi, le budget de la commune ne permet souvent pas la prise en charge de telles dépenses.

- *le chantier des régimes de retraite dont bénéficient les élus et les anciens élus locaux. Ceux-ci sont aujourd'hui complexes et parfois injustes. Par exemple, les régimes de retraite par rente du FONPEL et de la CAREL devraient être ouverts aussi aux élus ayant cessé d'exercer leur activité professionnelle pour se consacrer à leur mandat. De même, compte tenu de l'augmentation du coût de la vie, il serait équitable que les retraites allouées aux anciens élus locaux ayant siégé avant 1992 soient revalorisées.*

Dans mon esprit, ces deux chantiers s'inscriraient dans un texte unique, fondateur, formalisant les dispositions déjà en vigueur et instaurant de nouvelles mesures.

M. Alain Dufaut (Vaucluse – UMP) reprend également ces deux chantiers mais il en ajoute un troisième relatif aux indemnités afin de permettre d'améliorer la diversité des vocations.

Le statut de l'élu local doit être à nouveau réactualisé pour le mettre en adéquation avec les évolutions de notre société.

- *les indemnités des élus doivent être revalorisées, surtout pour les petites communes,*
- *les droits de retraite, et la formation des élus doivent être considérablement améliorés,*
- *enfin, la loi doit prévoir des indemnités et des mesures spécifiques pour permettre l'accès aux mandats nationaux à toutes les couches de la population.*

Il est profondément anormal que notre Assemblée nationale soit constituée pour moitié de fonctionnaires. Ils sont loin d'être représentatifs de la moitié de la population française.

V. AMÉLIORER LES RAPPORTS ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Pour les sénateurs qui ont répondu au questionnaire, la modernisation de la gouvernance locale passe aussi par la définition de nouveaux rapports entre les collectivités territoriales et l'État. Pour M. Henri Revol (Côte-d'Or – UMP), par exemple, la situation est devenue tellement confuse qu'il en viendrait presque à regretter la situation qui préexistait avant 1982 pour ce qui est de la clarté des compétences exercées par chaque responsable public :

Il règne actuellement une grande « pagaille ». Au système simple d'avant la décentralisation, où le maire avait comme interlocuteur le sous-préfet, lequel dispatchait le traitement des problèmes à la DDE, au « génie rural », ou à tout autre service de l'État, s'est substitué un système très embrouillé où l'élu ne sait plus à qui s'adresser, ne sait plus qui fait quoi !

Faut-il s'adresser au président du Conseil général, à la DDE, à la DDAF, au Préfet lorsque l'on met en route un projet ? Il faudrait clarifier les rôles afin que le maire ait un interlocuteur lui indiquant, en fonction de son problème, vers quel service il faut se diriger.

On parle sans cesse du « guichet unique » pour le monde économique (entreprises). La décentralisation a créé les « guichets multiples » pour les élus locaux !

M. Louis de Broissia (Côte-d'Or – UMP) partage ce sentiment d'une grande confusion dans les responsabilités de chacun :

*Il me semble que c'est d'abord la culture politico-administrative qui doit évoluer. **L'État doit respecter les textes mais aussi l'esprit de la décentralisation.** Aujourd'hui, le pouvoir central a de vraies difficultés à accepter l'organisation décentralisée de la République. Bien sûr, les obligations légales sont respectées et les textes appliqués. Mais, l'État, en particulier ses administrations déconcentrées, continue de faire preuve de méfiance à l'égard des collectivités territoriales. Pour sortir de cette situation, **il faudrait limiter ses possibilités d'intervention dans les domaines de compétences transférés pour éviter qu'elles ne se transforment en délégation de service.***

De ce blocage culturel découle une série de frustrations pour les collectivités locales. Par exemple, il n'est pas acceptable qu'un Président de Conseil général apprenne par le Journal officiel l'augmentation du Revenu Minimum d'Insertion que sa collectivité a la charge de financer. De même, il n'est plus possible de transférer des compétences aux collectivités locales sans qu'une étude d'impact juridique et financier n'ait été menée préalablement.

M. Philippe Nogrix (Ille-et-Vilaine – UDF) appelle pour sa part à un véritable partenariat entre l'Etat et les collectivités territoriales :

Les collectivités territoriales ont besoin de l'État pour réaliser leurs projets, tant financièrement que pour respecter les différentes réglementations.

Les services de l'État se doivent d'être au service des collectivités et non l'inverse. Il y a donc tout un management à faire auprès des personnels des différentes administrations pour que leur réponse soit rapide, précise et sans condescendance.

La proximité doit se traduire par de la simplicité, du respect et de la confiance. Chacun dans son rôle, rien que son rôle mais tout son rôle.

M. Bernard Saugey (Sénateur de l'Isère – UMP) prône une meilleure définition des compétences de chaque collectivité :

L'exercice de la tutelle est amplement suffisant. Un effort est à faire pour éviter la floraison de subventions croisées.

Il convient de fixer les compétences de chaque collectivité avec encore plus de précision. Et surtout limiter le transfert de compétences des communes à l'intercommunalité sinon ce sera, à terme, la mort des communes.

Un autre sénateur regrette, pour sa part, que l'État ait maintenu de nombreux contrôles lourds et administratifs des collectivités territoriales. Concernant les contrats territoriaux, il estime qu'ils sont complexes à établir mais favorables aux collectivités. Il convient donc de bien structurer les projets et de faire respecter par chaque partenaire ses engagements. C'est l'un des aspects positifs de la décentralisation.

M. André Lardeux (Maine-et-Loire – UMP) appelle de ses vœux une réorganisation territoriale qui constitue, à ses yeux, un préalable à une redéfinition des rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Pour ce qui est des contrats, cela dépend avec qui. Pour l'État, il ne peut contractualiser qu'avec les régions, mais il faut ramener le nombre de celles-ci à une dizaine seulement. Les régions peuvent contractualiser avec les communautés d'agglomération ; les départements avec les communautés de communes. Dans tous les cas, les financements croisés doivent être interdits.

Dans ce cadre, il faut faire disparaître les pays qui ne peuvent être au mieux que des espaces de réflexion sur base associative, et certainement pas sous forme d'établissements publics.

M. Dominique Braye (Yvelines – UMP) plaide également pour un « Etat partenaire » :

Les relations entre État et collectivités locales dépendent beaucoup trop de la personnalité des représentants de l'État dans les départements.

Nous souhaitons un État partenaire, qui conseille et contrôle, plutôt qu'un État qui sanctionne sans concertation préalable.

M. Gérard Bailly (Sénateur du Jura – UMP) évoque, quant à lui, la nécessité de développer les contrats pluriannuels :

*Je pense que **les contrats pluriannuels entre l'État et les structures intercommunales sont une bonne chose à développer pour leurs actions sur un territoire concerné.** Je pense qu'il serait souhaitable que l'État puisse avoir des contrats avec chaque département pour les compétences attribuées et dans différents domaines (sanitaire, social, emploi...).*

Les différentes lois de décentralisation ne vont pas assez loin dans ce domaine, chaque collectivité devrait avoir des compétences clairement identifiées, ce qui réduirait considérablement le recours aux financements croisés (régions, départements, État, Europe...), qui augmentent les temps d'élaboration des dossiers et le nombre de collaborateurs de chaque instance.

VI. CLARIFIER LES RELATIONS FINANCIERES ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Même si les questions financières ne constituent pas le cœur de la réflexion sur la gouvernance locale, force est de constater qu'il n'est pas possible de se désintéresser complètement de ce sujet si l'on souhaite examiner les perspectives d'avenir.

M. Philippe Leroy (Moselle – UMP) estime que les enjeux financiers devraient constituer le cœur d'un Acte III de la décentralisation :

Impulsées et dirigées par l'État, les deux vagues de décentralisation ont généré des bouleversements considérables pour les collectivités territoriales en termes de responsabilité, de moyens et de gestion. Elles ont dû également s'adapter à une multitude de textes législatifs et réglementaires aux implications directes sur leurs compétences, et cela parfois dans des délais extrêmement réduits (cf. le handicap et la création des mdph). A chaque fois, les communes, les départements et les régions ont su apporter des réponses aux défis que leur lançait l'État, ce dernier gardant souvent pour plus tard la question des transferts de moyens.

C'est ainsi qu'aujourd'hui, sur les compétences transférées, il reste encore de nombreuses questions ouvertes sur l'adéquation des moyens financiers et humains aux nouvelles responsabilités. Par conséquent, et de manière consensuelle, les élus locaux envisagent un troisième acte de la décentralisation prioritairement centré sur les enjeux financiers des deux précédents.

Dans cette perspective, l'exploitation des conclusions des rapports Valletoux et Richard pour l'avenir des finances des collectivités territoriales et leurs traductions concrètes sont particulièrement attendues.

Par ailleurs, le document présenté par Michel Dinot, président du Conseil général de Meurthe-et-Moselle, dans le cadre de la mission de réflexion sur l'avenir des départements que lui a confiée l'ADF, s'inscrit pleinement dans ce paysage. Il formule des propositions très concrètes pour une réforme de la fiscalité en prônant le parallélisme entre les compétences réellement exercées et les recettes.

Une autre personnalité avait déjà appelé de ses vœux cette réflexion. Jean-Pierre Raffarin, ancien Premier ministre et sénateur de la Vienne, avait rejeté une nouvelle phase de la décentralisation qui se traduirait

par le transfert de nouvelles compétences, renforçant et tendant ainsi encore un peu plus le débat autour des transferts de moyens. Selon lui, le nouvel acte de la décentralisation doit se concentrer sur les aspects financiers en repensant et clarifiant les canaux et les flux entre l'État et les collectivités territoriales.

Et le chantier est imposant. En effet, même si le principe de libre administration et d'autonomie financière est consacré constitutionnellement, la part d'intervention de l'État dans le calcul de l'impôt, dans sa perception et sa gestion, dans le calcul et le versement des dotations, et surtout en matière de gestion de compte des collectivités territoriales, reste particulièrement forte. Cela constitue donc un enjeu majeur pour la maîtrise des dépenses publiques.

Si la maîtrise des finances locales constitue une priorité, il existe aussi un autre secteur où les relations entre l'État et les collectivités territoriales doivent être clarifiées. Ces dernières doivent faire face à de multiples contrôles diligentés par divers organismes. Il y a là véritablement la création d'un système complexe et parfois imperméable aux logiques les plus élémentaires.

L'État n'a cessé de multiplier les contrôles administratifs et financiers avec une efficacité plus ou moins grande (cf. le contrôle de légalité). En outre, il a simplifié les voies et les moyens de recours contre les actes des collectivités territoriales, et ce tant devant le juge administratif que judiciaire.

C'est ainsi qu'en plus d'une hyperinflation des normes législatives et réglementaires, amplifiée par un droit communautaire sans cesse plus interventionniste dans le quotidien de la gestion locale, les élus et responsables locaux doivent satisfaire aux obligations nées d'une jurisprudence qui ne se contente plus de dire le droit mais qui impose des règles de gestion. À terme, l'inflation contentieuse conduit à des condamnations de l'État pour des dépassements de délais de jugement devant la Cour européenne des droits de l'Homme.

Il s'agit donc de rationaliser les contrôles et d'éviter le penchant de plus en plus marqué de transformer la société et les relations entre individus reposant sur le contrat social en une société dite « de prétoire » comme aux États-Unis d'Amérique.

Il faut également s'arrêter un moment sur la proposition faite d'instaurer un pouvoir normatif autonome pour adapter les lois aux réalités très différentes des territoires. Une telle solution aurait pour effet de faire rentrer la France dans une phase de transformation et d'organisation institutionnelle et administrative identique à celle de

l'Espagne. Pour reprendre une phrase issue d'une tribune de François Léotard parue dans le journal « Le Monde », ce serait la consécration d'une France fédérale qui s'ignore.

Enfin, autre sujet sur lequel les collectivités territoriales attendent encore beaucoup d'une clarification de leurs liens avec l'État : la gestion des fonds structurels européens. L'expérimentation menée en Alsace par le Conseil régional a été conclue favorablement, puisqu'elle fut d'ailleurs reconduite. Mais c'est la question de la généralisation qui reste posée, tout comme le transfert de la gestion des crédits FSE pour les départements. Il en va de même pour la coopération transfrontalière où l'État veut supprimer le Groupement d'Intérêt Public (GIP), la seule structure susceptible d'accueillir des partenaires étrangers, l'État lui-même, et des collectivités territoriales, et qu'il traîne les pieds à vouloir instaurer le Groupement Européen de Coopération Territoriale (le GECT).

M. Louis de Broissia (Côte-d'Or – UMP) appelle également de ses vœux une remise à plat des relations financières entre l'État et les collectivités locales :

D'autre part, les concours de l'État aux collectivités territoriales sont devenus tellement complexes qu'il devient très difficile pour les élus locaux d'en avoir une vision claire. Je plaide donc pour une redéfinition et, là aussi, une clarification.

Il convient enfin de rénover les relations fiscales entre l'État et les collectivités territoriales. L'un des objectifs serait de limiter les dégrèvements et exonérations d'impôts locaux décidés par l'État qui déresponsabilisent le contribuable local.

M. Pierre-Yves Collombat (Var – SOC) juge indispensable de remettre à plat l'état des relations financières entre l'État et les collectivités territoriales :

Avant de proposer ce qu'il faut faire, il serait bon d'avoir un état des lieux objectif, notamment en matière financière. On est loin du compte.

M. Charles Guené (Haute-Marne – UMP) estime, pour sa part, que la réforme de la fiscalité locale est devenue inévitable :

La réforme globale de la fiscalité locale arrive à grands pas. Le premier point est bien entamé...

Il reste qu'à cet égard il convient que chacun comprenne que la France est une, et que l'État c'est nous !... Il importe que très rapidement la dichotomie s'estompe et que chacun se responsabilise.

Pour ce faire, il faut que toutes les tutelles virtuelles ou réelles cessent, et qu'un nouveau dialogue se mette en place dans le respect des prérogatives de chacun, le cadre des instances nouvelles doit être rapidement mis en place.

Un autre sénateur rappelle cependant qu'il est nécessaire de préserver une certaine péréquation financière entre les territoires pour assurer une égalité entre les citoyens.

Seule une péréquation financière ou fiscale conduite par l'État peut assurer l'égalité entre les territoires et les citoyens.

La croissance du poids des administrations locales induite partiellement par le transfert de compétences (notamment en matière sociale) ne peut être maîtrisée complètement en ce qui concerne la masse salariale car celle-ci dépend d'éléments déterminants (primes, évolutions du point d'indice, GVT) qui ne relèvent pas de la décision des collectivités.

Un contrôle par les services de l'État de la gestion des collectivités territoriales reste souhaitable.

Mme Nicole Bricq (Seine-et-Marne – PS) propose de déterminer les relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales dans le cadre d'un contrat de législature :

Un contrat de législature doit fixer les rapports financiers avec les collectivités locales, contrat évalué chaque année lors d'une conférence de finances publiques.

*Les relations financières et autres doivent évoluer vers **un véritable « partenariat »**. La pratique contractuelle doit être renouvelée, l'État devenant en amont et en aval un « facilitateur ». L'exemple du pôle de compétitivité est intéressant. Certains parmi les plus importants relèvent d'une stratégie nationale, les autres relèvent d'une logique d'aménagement de territoire.*

Les contrats de plan devenus contrats de projets relèvent d'une bonne logique. Il en va de même des logiques contractuelles entre échelons horizontaux (Région – Département – Intercommunalités – Communes).

Pour M. Serge Vinçon (Cher – UMP), il convient également de clarifier les relations financières entre toutes les collectivités (entre elles) et l'État. M. Louis Souvet (Doubs – UMP) appelle quant à lui à une évolution des pratiques des contrôles des chambres régionales des comptes.

Il faut cesser le contrôle tatillon des chambres régionales des comptes qui, trop souvent, désavouent des décisions prises sur conseil et en accord avec le représentant de l'État dans le département ou la région. Bien souvent, quand le désaveu arrive, et compte tenu de leur vitesse de rotation, les préfets ou sous-préfets ne sont plus là pour répondre.

Ici encore, il conviendrait dans les règles présidant à l'élaboration des finances locales, de tenir compte des contraintes réelles (exemple : retard dans les mises en chantier, nécessité de coordonner plusieurs corps de métiers), cela éviterait ainsi bien des déconvenues aux élus mais aussi bien des tracasseries, et le mot est faible vis-à-vis des chambres régionales des comptes. Un avis liant ces dernières pourrait être envisagé à propos des interrogations légitimes que se posent tant les élus que les services financiers et techniques des collectivités locales. La situation est telle qu'à l'heure actuelle, les présentations budgétaires ne sont plus compréhensibles que par quelques spécialistes de ces matières. Devraient être privilégiées la sincérité des comptes, la possibilité de s'adapter aux contraintes techniques locales. La chambre régionale des comptes doit travailler en temps réel avec les élus, les services et non pas ratiociner des années après sur l'interprétation à donner à tel ou tel texte, le revirement de jurisprudence, les observations doctrinales fournies par telles ou telles officines en chambre. Ce d'autant que la dimension communautaire va de plus en plus densifier la problématique des relations financières entre les trois acteurs majeurs que sont les collectivités locales, l'État et la Communauté européenne. En effet, depuis l'arrêt du Conseil constitutionnel de 2004 sur la loi portant renforcement de la confiance dans l'économie numérique, le juge constitutionnel estime qu'il ne lui appartient plus (sous certaines réserves) d'apprécier le droit communautaire. Le dialogue doit être permanent entre les chambres régionales des comptes et les collectivités locales. La complexité atteinte par les dispositifs de finances publiques est telle que les élus ne peuvent plus connaître toutes les subtilités des règles fiscales. Cette complexité met également quelquefois en porte à faux les directions financières des collectivités locales en question. Les élus veulent des

réponses tangibles et opposables de la part des comptables publics et autres contrôleurs publics pas des exégèses rendues des années après à propos de la teneur de tel ou tel compte rendu voire des extrapolations via l'état d'esprit des élus de l'époque en question.

M. Alain Dufaut (Vaucluse – UMP) considère que la clarification des relations entre l'État et les collectivités territoriales passe par la fin des financements croisés :

*Les relations des collectivités locales et de l'État devraient être beaucoup plus claires. **La suppression, ou la limitation, des financements croisés serait un gage de meilleure efficacité et de meilleure lisibilité pour le citoyen.***

Les contrôles devraient s'exercer en amont de la décision, par une meilleure concertation préalable.

Enfin, les contrats territoriaux comme les contrats de plan (État-région) gagneraient en crédibilité s'ils étaient scrupuleusement respectés dans les délais contractuels.

Seul l'État peut se permettre de prolonger de manière unilatérale la durée d'un contrat de plan. Est-ce bien raisonnable ?!

M. André Lardeux (Maine-et-Loire – UMP) prend également position contre les financements croisés :

*La première clarification à faire est celle des compétences et de **mettre fin aux financements croisés**. Pour cela, chaque niveau de collectivité doit avoir des compétences strictement délimitées.*

*A partir de là, il faut aussi des ressources clairement définies et des règles de compensation éventuelles claires. **Il est aussi nécessaire que les collectivités aient une marge d'initiative pour appliquer des politiques nationales**. Si le carcan est trop serré, la décentralisation n'est pas utile.*

Pour ce qui est du contrôle, il me paraît nécessaire de renforcer le contrôle a posteriori, notamment de la part des CRC ; il est nécessaire que le mode de communication de ces contrôles soit clair pour que les citoyens soient vraiment informés.

M. Pierre Bernard-Reymond (Hautes-Alpes – UMP) se prononce également contre les financements croisés et appelle à une répartition plus claire des compétences entre l'État et les collectivités locales :

Je suis partisan de la suppression totale des subventions octroyées par une collectivité territoriale à une autre. Ce système clientéliste est une survivance de la notion moyenâgeuse de suzeraineté.

Il coûte extraordinairement cher à la nation si l'on songe au nombre de fonctionnaires chargés :

- d'élaborer des dossiers de demandes de subventions,*
- d'étudier les demandes de subventions,*
- de mettre en œuvre les subventions,*
- de contrôler l'usage de ces dernières.*

Il faut :

- répartir de façon très précise les responsabilités respectives par domaine de compétence entre :

- l'État,*
- la Région,*
- le Département,*
- la Communauté de Communes ou d'agglomération,*
- la Commune.*

- interdire à tout niveau de collectivité de s'occuper d'autres domaines que ceux pour lesquels il a reçu une compétence ;

- interdire toute subvention entre collectivités territoriales ;

- refondre la fiscalité locale pour que chaque niveau de compétence ait les moyens d'accomplir ses responsabilités par ses seules ressources propres.

Toutefois, un système de péréquation peut être établi en faveur de très petites communes (SMIC communal).

Pour clarifier les relations financières entre collectivités, M. Michel Houel (Seine-et-Marne – UMP) s'interroge sur la possibilité d'approfondir la régionalisation :

L'autonomie fiscale des collectivités locales est loin d'être une réalité puisqu'elles sont tributaires des dotations de l'État. Améliorer les relations financières, oui, mais comment ? Ne faut-il pas alors aller vers davantage de régionalisation ? Aujourd'hui, l'État dépense plus dans les régions riches que dans les régions pauvres. Il faut donc augmenter la péréquation en donnant plus de dotations aux régions pauvres.

La France connaît encore de nos jours une organisation territoriale qui repose sur un principe d'identité. Communes, départements, régions ont théoriquement, à leur niveau, les mêmes prérogatives et les mêmes capacités. Serait-il aberrant de les différencier en fonction de la force réelle de l'identité locale et de ne pas s'étonner que la Lozère ne se voit pas attribuer les mêmes responsabilités que le Nord ou le Pas-de-Calais ? La réalité locale n'est pas la même partout. La Seine-et-Marne est un département dont l'importance de la population est comparable à environ sept régions. Qu'y a-t-il en effet de commun entre le département de Seine-et-Marne avec 1,3 million d'habitants et la région Limousin avec 722 000 habitants ? La solution ne serait-elle pas de donner à chaque groupe de collectivités, dans le cadre fixé par la loi, la possibilité d'établir par contrat, avec le gouvernement, la liste des compétences exercées et les modalités de cet exercice ? La loi doit ouvrir des espaces de liberté.

L'équité doit être le maître mot avec des contrôles de l'État, mais des contrôles strictement administratifs de légalité et non d'opportunité.

M. Alain Milon (Vaucluse – UMP) résume finalement assez bien les deux priorités de ses collègues : « d'abord le respect des compétences de chacun, ensuite la mise au point de relations financières strictement respectueuses des besoins ».

ANNEXE IV

COMPTE RENDU DE LA RENCONTRE-DEBAT DU 7 NOVEMBRE 2007

OBSERVATOIRE DE LA DÉCENTRALISATION

Mercredi 7 novembre 2007 - Présidence de M. Jean Puech

Réforme de la gouvernance locale – rencontre débat

M. Jean Puech, président, s'est tout d'abord félicité de l'intérêt suscité par la **rencontre-débat** organisée par l'Observatoire dans le cadre d'une réunion avec son comité d'experts, ouverte à l'ensemble des sénateurs.

Il a ensuite annoncé que la rencontre-débat comprendrait trois phases :

- deux tables rondes successives, consacrées l'une au contenu de la nouvelle étape de la décentralisation, l'autre à l'avenir du statut de l' élu local ;
- la présentation des principales conclusions du rapport présenté au nom de l'Observatoire consacré à l'émancipation de la démocratie locale ;
- l'audition de **Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.**

M. Philippe Dallier, sénateur, a introduit la **première table ronde**, consacrée **au contenu de la nouvelle étape de la décentralisation**, en observant que beaucoup d'élus appelaient de leurs vœux une pause dans la décentralisation, alors que d'autres constataient qu'il demeurait de nombreux problèmes à régler concernant, en particulier, la répartition des compétences, la question de la spécialisation des collectivités territoriales, et l'avenir des finances locales. Il a remarqué que la fiscalité locale avait tendance à se faire plus pesante, notamment du fait des taxes additionnelles votées par les structures intercommunales. Il a estimé nécessaire de déterminer si l'Acte II de la décentralisation constituait un aboutissement ou une étape, en observant, pour sa part, que la question de la diversité de l'organisation territoriale se posait, en particulier au regard des perspectives d'évolution institutionnelle du « Grand Paris ».

M. Gérard Bailly, sénateur, a estimé qu'il fallait clarifier le rôle des collectivités territoriales et, notamment, la question du « qui finance quoi ? », en remarquant que trop de collectivités territoriales finançaient les mêmes projets.

M. Jean-Luc Bœuf, membre du comité d'experts de l'Observatoire de la décentralisation et directeur général des services de la Région Franche-Comté, a jugé que la réforme de 2004 s'inscrivait dans le prolongement des lois de 1982 et ne comportait pas de « changement conceptuel ». Il a observé qu'il demeurait des problèmes concernant le financement des grandes réalisations : celles de l'État, lorsque celui-ci n'hésite pas à demander aux collectivités territoriales de participer à ses propres projets, mais aussi celles des collectivités territoriales, car celles-ci n'ont pas toujours la surface financière suffisante pour les financer.

M. Philippe Dallier, sénateur, a remarqué que les Français avaient du mal à comprendre le rôle de chaque collectivité et à bien identifier tous leurs élus locaux mais qu'ils percevaient bien, en revanche, la hausse des impôts locaux. Il s'est interrogé sur la possibilité d'avancer sur la voie de la spécialisation des collectivités territoriales.

M. Jean-Paul Alduy, sénateur, a évoqué le rapport Balligand-Zeller, qui comporte un certain nombre de propositions pour améliorer la gouvernance des villes. Il a observé que les structures intercommunales n'étaient toujours pas considérées comme des collectivités territoriales et qu'elles ne pouvaient pas, dans ces conditions, bénéficier de la décentralisation. Il s'est déclaré favorable à une gouvernance locale articulée autour de trois niveaux : l'État, la région et les villes. Il a, encore, estimé que la « sur-administration » était très coûteuse pour le pays.

MM. Jean-Paul Alduy et Michel Houel, sénateurs, ont tous les deux estimé qu'il ne fallait pas mettre un terme à la décentralisation mais qu'il convenait d'ouvrir rapidement le chantier de la fiscalité locale et de la maîtrise des impôts locaux.

M. Paul de Viguerie, membre du comité d'experts de l'Observatoire de la décentralisation, a considéré que l'usager avait du mal à « s'y retrouver » concernant l'action des collectivités territoriales. Il a indiqué que les petites communes ne pouvaient plus compter sur l'expertise de l'État et qu'elles rencontraient des difficultés pour mener des projets complexes.

M. Jean-Paul Alduy, sénateur, a rappelé qu'il avait déposé une proposition de loi ayant pour objet de favoriser la mise en réseau des compétences techniques des collectivités territoriales.

M. Rémy Pointereau, sénateur, a estimé, se référant à son expérience de conseiller général, que les collectivités territoriales disposaient de marges de manœuvre souvent supérieures à ce qui était communément admis.

M. Bernard Saugey, sénateur, a observé qu'il existait, certes, des dépenses obligatoires pour chaque collectivité territoriale, mais que leurs marges de manœuvre restaient, en effet, importantes.

M. Dominique Hoorens, membre du comité d'experts de l'Observatoire de la décentralisation, a considéré que si de nombreux transferts de compétences avaient été réalisés, il convenait désormais d'assurer leur financement.

M. Benoît Huré, sénateur, a remarqué qu'il serait utile de pouvoir bien distinguer les ressources que chaque collectivité affectait soit à l'investissement, soit au fonctionnement. Il a observé que les Français rencontraient des difficultés à appréhender le fait régional, car les régions étaient à la fois trop jeunes et trop petites. Il s'est déclaré favorable à un regroupement des régions. Elles pourraient alors agir davantage de concert avec les départements, dans le cadre d'une mission de coordination.

M. René Beaumont, sénateur, a estimé que la simplification territoriale ne devait pas se faire au niveau des départements, sauf peut-être en région

parisienne. Il a également indiqué qu'il était nécessaire de remettre en cause l'existence des pays.

M. Alain Guengant, membre du comité d'experts de l'Observatoire de la décentralisation, a expliqué que la situation financière des collectivités territoriales avait tendance à se dégrader depuis plusieurs années, le solde de leurs comptes ayant été déficitaire en 2006 à hauteur de 5 milliards d'euros. Il a observé que, depuis 2002, le niveau des investissements des collectivités territoriales était exceptionnel, puisqu'il s'élevait à environ 50 milliards d'euros. Il s'est interrogé sur l'avenir de cette capacité d'investissement, en remarquant que la capacité d'épargne des collectivités territoriales ne progressait plus. Il a estimé que la réforme de la fiscalité locale était déjà à moitié réalisée, du fait notamment de l'instauration de plafonnements à la taxe professionnelle par la valeur ajoutée et à la taxe d'habitation par le niveau de revenu.

M. Gérard Larcher, sénateur, a considéré que l'Observatoire de la décentralisation aurait tout intérêt à suivre les travaux concernant la révision générale des politiques publiques (RGPP). S'agissant des comptes des collectivités territoriales, il a déclaré que l'endettement croissant des communautés de communes et d'agglomérations expliquait pour beaucoup la dégradation constatée depuis plusieurs années.

M. Michel Rouzeau, membre du comité d'experts de l'Observatoire de la décentralisation, a relevé qu'il existait une forte pression pour supprimer la clause de compétence générale des départements et des régions.

Concluant la table ronde, **M. Philippe Dallier, sénateur**, a constaté que les participants s'accordaient à considérer que les collectivités territoriales se retrouvaient aujourd'hui dans une impasse « financière » et qu'il fallait envisager une « nouvelle organisation » des finances locales. Il a jugé qu'il importait de prévoir une « suite » à l'Acte II de la décentralisation.

Dans le cadre d'une **seconde table ronde**, l'Observatoire a ensuite procédé à un échange de vues **sur l'avenir du statut de l' élu local**.

En introduction de cette table ronde, **M. Bernard Saugey, sénateur**, a tout d'abord souligné le fait que les élus se plaignent de n'avoir ni le temps, ni les moyens pour effectuer toutes les tâches qu'on attend d'eux. Il a rappelé qu'un précédent rapport de l'Observatoire avait mis en évidence leur insatisfaction à l'égard de leur statut. Il a estimé que quatre questions devaient être examinées : celle de la formation des élus locaux, celle de leur indemnisation, celle de leur retraite, et celle de leur reconversion éventuelle après la fin de leur mandat.

M. Eric Doligé, sénateur, a jugé qu'il convenait de ne pas réduire le débat à celui sur les seuls maires, tous les élus rencontrant les mêmes difficultés. Il a ensuite souligné que les questions par lesquelles on abordait parfois ce débat, celles du cumul, de la parité ou du rajeunissement lui paraissait procéder d'une vision « parisienne », dont il convenait de se méfier, car étant souvent contredite par les réalités du terrain.

S'agissant de l'indemnisation, il a estimé que le bénévolat des élus ne se justifiait pas et qu'une contrepartie à l'exercice de leur mandat était indispensable. Il a ensuite fait observer qu'une réforme du statut des élus était nécessaire pour garantir leur niveau de compétence.

M. Jackie Pierre, sénateur, a souligné le lien à établir entre l'indemnisation des élus et leur formation. Il a indiqué qu'en raison de la nécessité dans laquelle ils sont de continuer à exercer leur profession, beaucoup d'élus ne peuvent bénéficier des formations qui pourraient leur être utiles pour l'exercice de leur mandat, faute de temps ou de moyens. Il a exprimé le souhait que, dans la mesure où la fonction des élus évolue sans cesse, soient prévus les dispositifs qui leur permettront d'assister aux formations nécessaires.

M. Raymond Couderc, sénateur, a estimé qu'il n'y avait pas à redouter l'absence de vocations pour l'exercice des mandats électifs. Il a souligné que se posait, en revanche, le problème de la charge de travail pesant sur les élus. Il a relevé que de moins en moins d'actifs étaient disponibles pour exercer leur mandat, ce qui coupait les conseils municipaux de la « vie active ».

M. Michel Houel, sénateur, a relevé que le souci de renforcer la légitimité des élus justifiait que l'on se pose la question de l'élection du maire au suffrage universel direct. Il a fait remarquer que, dans son département, les jeunes actifs qui deviennent maire et continuent d'exercer leur profession démissionnent souvent à mi-mandat en raison d'une charge de travail trop importante. Il a ensuite proposé que l'indemnité des maires soit directement versée par l'État, afin que ne se

pose pas la question de son impact sur le budget municipal. Il a enfin fait observer que la seule vraie garantie pour les maires consistait à leur offrir un véritable statut.

Mme Alima Boumediene-Thiery, sénatrice, a souligné la nécessaire proximité de l'équipe municipale avec les habitants de la commune. Elle a jugé que les élus n'étaient plus à l'image de la population, ce qui provoquait une crise de confiance des citoyens vis-à-vis de leurs élus. Elle a ensuite estimé que, pour remédier à cette situation, il était nécessaire de poser les questions de la parité et du cumul des mandats, notamment du cumul dans le temps.

Elle a, enfin, fait observer que si les élus bénéficiaient à la fois d'une indemnisation suffisante et d'un système de garantie qui leur permettraient de revenir dans la vie active après la fin de leur mandat, ils ne privilégieraient plus le cumul et respecteraient la parité.

M. Jean-Paul Alduy, sénateur, se référant à l'exemple de la Catalogne, a souligné l'importance de l'élément culturel dans la pratique du cumul ou de la parité. Il a estimé que les difficultés que rencontrent les élus ne tiennent pas seulement à des problèmes de statut, mais aussi à des questions d'organisation du travail municipal. A cet égard, il a souligné l'importance, dans les communes rurales, d'une mise en commun des services municipaux, notamment par le biais des intercommunalités.

Il a enfin jugé nécessaire de prévoir un dispositif d'indemnisation et de garantie au terme du mandat destiné aux actifs « non fonctionnaires ».

M. Jean Puech, président, a déclaré que la question du statut de l' élu local concernait tous les élus, et pas seulement les maires. Il a fait observer qu'elle recouvrait de nombreux aspects, dont celui de l'indemnité à accorder aux élus, de la prise en compte de leurs retraites, de l'aide à la formation, et de l'aide à la reconversion dans la vie active à l'issue du mandat. Il a déclaré que, sur toutes ces questions, il était nécessaire aujourd'hui d'imaginer un nouveau statut de l' élu local, qui rende compte de l'évolution des conditions d'exercice des mandats.

M. Roland du Luart, sénateur, a évoqué le problème que pose aux petites communes le versement au maire et à ses adjoints de leurs indemnités. Il a fait observer que ces indemnités étaient directement prélevées sur le budget communal. Afin de remédier à ce problème, il a rappelé la nécessité de procéder à la réforme communale, afin de redonner une marge de manœuvre financière aux municipalités.

Mme Catherine Troendle, sénateur, a souligné l'ancienneté de la réflexion sur le statut de l' élu local, et rappelé ses réserves à l'égard de l'intercommunalité, en raison de son caractère parfois inégalitaire. Elle a souligné le rôle important joué par les petites communes, qui répondent à de nombreuses demandes des habitants, dont l'intercommunalité ne se serait pas forcément saisie.

M. Gérard Cornu, sénateur, a estimé que le bénévolat dont font preuve certains maires de petites communes constituait une richesse pour le pays qu'il fallait conserver. Il a ensuite évoqué la question de la superposition de certaines intercommunalités avec des cantons. Il a jugé que cela pouvait justifier de revenir sur le principe de l'élection par canton.

M. Benoît Huré, sénateur, a souligné l'importance du rôle joué par les conseillers généraux qui sont à la fois les représentants du canton et ceux du département.

M. Luc-Alain Vervisch, membre du comité d'experts de l'Observatoire de la décentralisation, a jugé que le statut de l' élu devait être conçu différemment suivant les fonctions exercées par chaque type d'élus. Il a ensuite proposé que la formation des élus puisse être assurée sous la forme d'un enseignement à distance utilisant les nouvelles technologies.

M. Jean-Luc Bœuf, membre du comité d'experts de l'Observatoire de la décentralisation, a estimé que l'élection au suffrage universel direct, plutôt qu'au scrutin de liste, permettait aux services locaux de disposer d'un interlocuteur en prise directe avec la réalité locale. Il a jugé que cela pouvait justifier que soit prévu un système d'élection directe dans les intercommunalités rurales.

&&Emancipation de la démocratie locale – Examen du rapport&&

Puis, **M. Jean Puech, président, rapporteur**, a présenté les principales **conclusions** de son **rapport** sur **l'émancipation de la démocratie locale**.

Il a d'abord déclaré qu'une consultation d'un échantillon de quelque 500 exécutifs locaux, effectuée à l'initiative de l'Observatoire par l'Institut TNS-Sofres au cours de l'hiver dernier, avait fait apparaître l'existence d'un malaise profond chez les élus locaux, et plus particulièrement chez les exécutifs locaux. En

fait, a-t-il ajouté, la décentralisation a changé la nature des collectivités territoriales de la République. Plus de 80 % des investissements publics réalisés en France sont assurés désormais par les collectivités territoriales ; 90 % des dépenses d'aide sociale sont gérées par les collectivités locales, et notamment par les départements. Pour le rapporteur, la France est passée d'une période où l'État assumait l'essentiel de l'action collective -les collectivités assurant en appoint un certain nombre de services de proximité- à une époque où la plupart des politiques publiques non régaliennes sont menées à l'échelon local et régional.

Ce bouleversement, a-t-il souligné, s'est réalisé dans un cadre institutionnel de gouvernance quasi inchangé. Pourtant, dès lors que les collectivités devenaient des acteurs majeurs dans la mise en œuvre des politiques publiques, il convenait de renforcer à due concurrence la démocratie territoriale et de conférer aux exécutifs locaux le surcroît de légitimité correspondant à l'élargissement du champ de leurs compétences.

Après avoir évoqué les déplacements de l'Observatoire en Europe, et notamment les contacts pris avec les élus locaux allemands, italiens et espagnols, **M. Jean Puech, rapporteur**, a jugé intéressant de prendre en considération les expériences de suffrage universel direct pour les exécutifs locaux menées chez nos voisins. Il s'est demandé s'il ne conviendrait pas, en France, d'attribuer aux exécutifs locaux un statut à part entière, qui les rapprocherait de l'électeur, s'agissant de leur mode de désignation et donc de la mise en jeu de leur responsabilité politique, assurerait une forme d'exclusivité à l'exercice de leurs fonctions et leur apporterait, sur le plan professionnel, un certain nombre de garanties statutaires.

M. Jean Puech, rapporteur, s'est ensuite demandé si la responsabilité d'une région, d'un département ou d'une grande ville ne constituait pas désormais une fonction à plein temps, de même d'ailleurs qu'un mandat de parlementaire au niveau national ou européen ou une fonction ministérielle. Il a jugé qu'il conviendrait de renoncer, dans un avenir proche, au cumul des fonctions électives locales avec le mandat parlementaire et les fonctions ministérielles. Il s'est néanmoins prononcé en faveur de l'indispensable enracinement local des parlementaires nationaux : un mandat de sénateur ou de député n'est, selon lui, nullement incompatible avec celui de conseiller municipal, général ou régional.

Puis, **M. Jean Puech, rapporteur**, a brièvement évoqué les autres propositions tirées de son étude :

- poursuivre la clarification des compétences entre les différents niveaux de collectivités territoriales, en limitant notamment les financements croisés ;
- adapter l'organisation des collectivités à la diversité territoriale ;
- assurer aux exécutifs locaux un régime statutaire adapté à leurs nouvelles responsabilités ;
- promouvoir la démocratie territoriale, notamment en direction des jeunes ;

- encourager l'État à se réformer en concertation avec les collectivités et renforcer les passerelles entre les fonctions publiques ;

- exiger de l'État qu'il respecte les nouveaux domaines d'attribution des collectivités territoriales ;

- encourager l'État à jouer le rôle de partenaire des collectivités territoriales.

&&Audition de Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales&&

L'Observatoire a enfin **entendu Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.**

Après l'intervention préliminaire de **M. Jean Puech, président**, qui a adressé des vœux de bienvenue au ministre, puis plaidé pour un climat de dialogue entre l'État et les collectivités territoriales, **Mme Michèle Alliot-Marie** a exprimé son intérêt pour la poursuite d'une réflexion sur la décentralisation.

En réponse à M. Jean Puech, elle a évoqué la question du cumul des mandats en plaidant pour la complémentarité des fonctions électives dans un souci d'efficacité au service des citoyens.

Elle a ensuite jugé nécessaire d'assurer un meilleur accès aux fonctions électives des personnes issues du secteur privé.

Puis, le ministre a considéré que l'Acte II de la décentralisation avait constitué une réussite. Elle a notamment mis en avant l'amélioration par les départements de la gestion des politiques d'insertion (revenu minimum d'insertion, handicapés...).

Elle a ajouté que la région s'était affirmée comme un puissant moteur économique apportant au territoire cohérence et stratégie dans un certain nombre de domaines (formation professionnelle, soutien aux centres de recherches, transport ferroviaire ...).

Elle a encore jugé que les transferts de personnel, de même que les transferts financiers qui les avaient accompagnés, avaient considérablement renforcé la gestion de proximité, la Constitution garantissant la compensation intégrale des nouvelles charges.

Après avoir rappelé que les dotations aux collectivités territoriales représentaient désormais le quart du budget de l'État et indiqué que le fonds national pour l'insertion était doté de 500 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2008, **Mme Michèle Alliot-Marie** a indiqué que la réforme du « contrat de stabilité » qui encadre l'ensemble des dotations allouées aux collectivités locales, avait pu susciter des inquiétudes.

Elle a souligné que les obligations de la France vis-à-vis de l'Europe imposaient une stricte maîtrise des dépenses publiques en précisant toutefois que la dotation globale de fonctionnement (DGF) ne serait pas, en 2008, soumise à la règle de progression équivalente à l'augmentation de l'inflation puisque sa progression prendrait en compte, comme c'était le cas jusqu'à présent, l'accroissement de l'inflation augmenté de 50 % du taux de croissance du PIB.

Mme Michèle Alliot-Marie a ensuite considéré que la question fondamentale était celle de la réforme de la fiscalité locale, les collectivités territoriales devant être sûres de leurs recettes et disposer de certaines marges de manœuvre pour leurs dépenses.

Elle a estimé que toute réforme en la matière ne pouvait s'effectuer que dans le cadre d'une concertation approfondie et sincère.

Evoquant ensuite la question de la poursuite de la décentralisation, elle a jugé indispensable d'effectuer une pause dans les transferts de compétences. La question, a-t-elle souligné, est de savoir désormais « qui fait quoi ? » et « qui est responsable de quoi ? ». Elle a plaidé pour un diagnostic partagé sur la situation actuelle de l'organisation territoriale française encore caractérisée par des empilements opaques.

Elle a jugé nécessaire de réexaminer les compétences réellement exercées par les différents niveaux de collectivités territoriales tout en rappelant que

la commune restait un indispensable échelon de proximité et que les Français étaient fortement attachés au département.

Le ministre a souhaité que l'on fasse preuve en la matière de souplesse et de coordination. Seules des approches pragmatiques, proches de la réalité du terrain, permettront d'assurer une meilleure lisibilité du champ de compétences de chaque collectivité territoriale.

Après avoir relevé les contraintes du statut de la fonction publique territoriale, notamment pour les gestionnaires des plus petites communes, **Mme Michèle Alliot-Marie** a souligné les problèmes que posait aux élus une responsabilité pénale de plus en plus souvent mise en jeu.

Elle s'est déclarée favorable à l'expérimentation des réformes par les collectivités territoriales de même qu'à la notion de chef de file pour la coordination et l'adaptation de leurs actions.

Evoquant enfin une des missions de l'Observatoire de la décentralisation –l'évaluation des politiques publiques- **Mme Michèle Alliot-Marie** a dénoncé la surabondance, l'instabilité et souvent l'illisibilité de la réglementation française. Les collectivités locales, a-t-elle estimé, doivent être libres d'exercer leurs compétences dans un cadre législatif et réglementaire compréhensible.

Elle a souligné que la création récente de la conférence nationale des exécutifs publics de même que celle de la commission consultative sur l'évaluation des normes au sein du comité des finances locales devraient permettre aux

collectivités territoriales de peser sur les normes qui gouvernent leur mode d'organisation et de fonctionnement.

M. Eric Doligé, sénateur, a relevé tout d'abord l'allongement considérable des délais nécessaires aux réalisations locales (investissements, implantations...). Il a ensuite estimé que les régions ne devaient pas exercer une compétence exclusive dans le domaine du développement économique. Il a enfin déclaré qu'en l'absence d'une véritable réforme du statut des élus, la vie politique locale allait subir une perte certaine de « matière grise ».

En réponse à l'orateur, **Mme Michèle Alliot-Marie** a confirmé la nécessité de clarifier les compétences souvent superposées des collectivités territoriales, rappelé qu'elle était favorable à la complémentarité entre mandats électifs, souligné l'urgence d'un statut de l'élu favorisant notamment les personnes issues du secteur privé, et appelé de ses vœux des mesures plus favorables en matière de protection juridique des élus.

Enfin, après les interventions de **M. Benoît Huré, sénateur**, et de **Mme Josette Durrieu, sénatrice**, qui ont souligné, en prenant l'exemple de leur département respectif, le rôle indispensable du département dans le développement économique et l'aménagement du territoire, **Mme Michèle Alliot-Marie** a estimé qu'un certain nombre de grands projets économiques ne pouvaient être gérés qu'au niveau de la région, mais qu'il est légitime que d'autres collectivités puissent agir dans ce domaine.

En conclusion, **M. Jean Puech, président**, a souhaité distinguer la « compétence » et l'« objectif ». La question du transfert des compétences relève de la première catégorie. Le développement économique, quant à lui, est un « objectif » qui constitue une mission partagée pour laquelle, au demeurant, un chef de file paraît nécessaire.

Après avoir appelé de ses vœux un rapprochement entre la fonction publique de l'État et la fonction publique territoriale - en signalant que la répartition des personnels avait été très défavorable à cette dernière, s'agissant des catégories A et B - **M. Jean Puech, président**, a souhaité que l'Observatoire puisse continuer à travailler en étroite concertation et dans un dialogue permanent avec le ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.