**Session ordinaire de 2009-2010  
  
Compte rendu  
intégral**

**Deuxième séance du mardi 25 mai 2010**

[**Mme Élisabeth Guigou**](http://www.assemblee-nationale.fr/tribun/fiches_id/1579.asp)**.** Monsieur le ministre, mes chers collègues, en 1982, ici même, moins d’un an après la première élection de François Mitterrand, sous l’impulsion du ministre de l’intérieur, Gaston Defferre, et du Premier ministre, Pierre Mauroy, étaient adoptées des lois audacieuses, novatrices, et structurantes de l’organisation de la République.

Depuis ces lois Defferre-Mauroy, la décentralisation fait l’objet d’un consensus entre différents bords politiques. La droite, d’abord hostile, s’est convertie aux bienfaits de la décentralisation, M. Hortefeux l’a reconnu tout à l’heure dans son discours.

Oui, depuis plus de vingt-cinq ans, la décentralisation a rallié à sa cause les éternels sceptiques, les jacobins invétérés, les élus locaux et les parlementaires, la majorité des hommes et des femmes politiques de tous les partis.

C’est un gouvernement de gauche qui avait initié le grand mouvement de décentralisation. Notre assemblée a voté l’acte I en 1982, et a engagé en 1999 le regroupement des communes avec la loi sur les intercommunalités. En 2003, c’est un gouvernement de droite dirigé par Jean-Pierre Raffarin qui a poursuivi le travail en faisant voter l’acte II de la décentralisation.

Les grandes réformes ont fait leurs preuves : la décentralisation a considérablement amélioré la vie quotidienne de nos concitoyens et contribué amplement au développement de notre pays.

Aujourd’hui, vingt-cinq ans après, la gauche est parfaitement consciente de la nécessité d’améliorer le fonctionnement de la République décentralisée, d’aménager le territoire en prenant en compte les évolutions, les migrations, et les changements intervenus, de parachever l’intercommunalité. La gauche appelle de ses vœux une réforme territoriale.

Pour parfaire la décentralisation et parachever l’intercommunalité, la gauche était prête à contribuer à un nouveau projet d’organisation territoriale, à voter un acte III de la décentralisation. Une attitude républicaine, démocratique et respectueuse de l’intérêt des citoyens, monsieur le ministre, eût bien sûr consisté à consulter les élus locaux, les parlementaires et les partis politiques, pour mener à bien une réforme territoriale réfléchie, consensuelle et fédératrice, mais, après la commission Balladur, qui a accordé une heure d’audition aux dirigeants du parti et du groupe socialiste, la concertation politique a été réduite à un entretien d’une heure, entretien certes courtois entre M. Marleix, Martine Aubry et moi-même, mais entretien bien trop bref pour un sujet de cette importance. Puisque la décentralisation ne devrait pas être un enjeu partisan, une concertation approfondie était indispensable pour une réforme consensuelle.

Le projet de loi que nous examinons aujourd’hui n’est malheureusement pas à la hauteur des enjeux de la réorganisation territoriale, il ne relève pas le défi du parachèvement de la décentralisation, n’a de réformateur que son intitulé.

Clarifier, simplifier et moderniser, ce n’est pas amputer un niveau régional ou départemental qui existe partout en Europe, ni affaiblir les pouvoirs locaux. C’est au contraire, expérimenter, privilégier l’initiative locale et la confiance faite aux élus, bref renforcer la décentralisation. Je regrette que vous vous soyez engagé sur la voie d’une pseudo-réforme territoriale par bien des aspects, d’une contre-réforme territoriale sur beaucoup d’autres. Je regrette que vous ayez fait l’économie d’une vaste consultation qui aurait pu vous éviter de tomber dans les pièges de la triple régression démocratique, sociale et territoriale que votre texte, hélas, organise.

Sans doute le regrettez-vous également puisque le texte qui nous est aujourd’hui proposé est une version édulcorée du premier projet de loi, qui avait suscité des remous jusque dans les rangs de la majorité. Cependant, malgré ces modifications, vous avez choisi de maintenir la création du conseiller territorial, cet élu non identifié qui fait déjà l’unanimité contre lui.

[**M. Jean-Pierre Grand**](http://www.assemblee-nationale.fr/tribun/fiches_id/267907.asp)**.** C’est vrai !

[**Mme Élisabeth Guigou**](http://www.assemblee-nationale.fr/tribun/fiches_id/1579.asp)**.** Malgré tout, vous avez choisi de supprimer la taxe professionnelle sans la remplacer totalement par un impôt économique performant. Vous savez que votre réforme fiscale aura pour inévitable conséquence l’étranglement financier des collectivités territoriales. Vous savez également qu’elle engendrera une nouvelle hausse des impôts sur les ménages et qu’elle aggravera les inégalités territoriales, déjà insupportables. Vous savez enfin qu’elle diminuera, par ricochet, la qualité des services publics locaux et les soutiens pourtant si nécessaires aux associations, qui contribuent tant au lien social et au « vivre ensemble ». Malgré tout, vous avez choisi de ne pas faire de la solidarité territoriale un pilier de votre réforme. Malgré tout, vous avez persisté dans l’erreur.

Le conseiller territorial, élu qui se substituera au conseiller général et au conseiller régional, devait initialement, conformément à la première version du texte, être élu au scrutin uninominal à un tour, ce scrutin britannique si brillamment défini par un ancien ministre de l’intérieur, devenu depuis Président de la République, et qui affirmait dans une intervention au Sénat : « Le scrutin le plus simple, c’est incontestablement le système anglais : le scrutin uninominal majoritaire à un tour. Il est d’une simplicité biblique, mais d’une brutalité sauvage. » M. Sarkozy avait, en ce 9 avril 2003, totalement raison. Oui, totalement raison !

[**M. Alain Cacheux**](http://www.assemblee-nationale.fr/tribun/fiches_id/704.asp)**.** Et ce n’est pas souvent !

[**Mme Élisabeth Guigou**](http://www.assemblee-nationale.fr/tribun/fiches_id/1579.asp)**.** Le scrutin que vous aviez élaboré présentait une autre spécificité : la mixité entre un scrutin uninominal, pour 80 % des sièges, et un scrutin proportionnel.

Nous avons déjà eu l’occasion de rappeler que le Conseil d’État, dans un avis rendu le 15 octobre 2009, avait émis des réserves quant à l’efficacité d’un mode de scrutin hybride qui ne permettrait pas de dégager de majorité stable dans les assemblées territoriales, et qu’il s’était interrogé sur la légalité et la sincérité d’un suffrage qui autoriserait une liste ayant recueilli moins de votes qu’une autre au niveau régional à obtenir plus de sièges qu’elle.

Dans ce contexte, un amendement d’origine gouvernementale adopté le 12 mai en commission des lois permet de balayer les doutes de la haute juridiction administrative. Il est en effet prévu désormais que « les conseillers territoriaux sont élus au scrutin uninominal majoritaire à deux tours ». Mais si le Conseil d’État ne semble désormais plus en mesure de faire obstacle à votre projet, le Conseil constitutionnel pourrait bien sanctionner un vice de procédure.

[**M. Bernard Roman**](http://www.assemblee-nationale.fr/tribun/fiches_id/2611.asp)**.** C’est vrai !

[**Mme Élisabeth Guigou**](http://www.assemblee-nationale.fr/tribun/fiches_id/1579.asp)**.** Vous vous êtes en effet rendus coupables de vice de procédure en cédant aux menaces qui sourdaient dans les rangs de votre propre majorité. Dans une décision en date du 3 avril 2003, que je tiens à vous rappeler, le Conseil constitutionnel avait jugé : « Si le conseil des ministres délibère sur les projets de loi et s’il lui est possible d’en modifier le contenu, c’est, comme l’a voulu le constituant, à la condition d’être éclairé par l’avis du Conseil d’État ; que, par suite, l’ensemble des questions posées par le texte adopté par le conseil des ministres doivent avoir été soumises au Conseil d’État lors de sa consultation. » Or l’amendement que vous avez déposé en commission des lois introduit une disposition radicalement différente de celle examinée par le Conseil d’État et pourtant d’une importance décisive puisqu’elle concerne le mode de scrutin.

En outre, ce n’est pas le projet examiné ici qui traite en détail du mode de scrutin du conseiller territorial, mais un autre projet de loi, le n° 61, relatif à l’élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale, lequel y consacre tout son titre premier. Le Parlement aurait donc dû être saisi par une lettre rectificative modifiant cet autre projet de loi n° 61, ce qui aurait permis la consultation du Conseil d’État et la délibération du conseil des ministres.

[**M. Maurice Leroy**](http://www.assemblee-nationale.fr/tribun/fiches_id/1960.asp)**.** C’est juste !

[**Mme Élisabeth Guigou**](http://www.assemblee-nationale.fr/tribun/fiches_id/1579.asp)**.** Là ne s’arrêtent pas les soupçons d’inconstitutionnalité qui pèsent sur le dépôt de cet amendement. En effet, selon les dispositions de l’article 39, alinéa 3, de la Constitution, « la présentation des projets de loi déposés devant l’Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique ». En application de cette disposition, l’article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 a prévu que les projets de loi font l’objet d’une étude d’impact, sauf ceux cités à l’article 11. Une circulaire datée du 15 avril 2009 et signée de l’actuel Premier ministre a insisté sur l’importance des études d’impact. Reconnaissez que la présentation au Parlement d’une nouvelle étude d’impact eût été utile et efficace, et vous eût surtout permis, accessoirement, de vous conformer à la nouvelle procédure que vous avez vous-mêmes créée en 2008…

Pire encore : non seulement vous avez fait voter un amendement en commission des lois fixant le nombre des conseillers territoriaux, mais vous avez aussi réalisé une répartition entre régions et départements sans en informer préalablement l’Assemblée. C’est un mépris sans précédent pour le Parlement.

L’ombre de l’inconstitutionnalité plane donc une nouvelle fois sur votre projet de loi, en raison des changements que vous avez récemment apportés.

Je souhaite revenir sur la création des conseillers territoriaux, l’objet même, la raison d’être, la disposition principale de votre projet de loi.

Ces nouveaux élus devront assumer une double mission. Ils devront partager leur temps entre leurs différentes fonctions. Ils devront défendre les dossiers de proximité ainsi que les problématiques de formation professionnelle ou de développement économique. Ils devront maintenir du lien social avec les citoyens mais également s’inscrire dans un cadre européen ambitieux. Ils devront travailler sur le versement des prestations sociales mais également sur les lignes à grande vitesse. Ce seront sans doute des « super-élus ». Mais ces « super-élus » seront néanmoins contraints d’organiser leurs activités dans une journée qui compte vingt-quatre heures ; ils devront donc se consacrer pleinement à cette activité d’élu. Ainsi voit-on se profiler le risque du professionnel de la politique, du suzerain local attaché à son mandat, de la femme ou de l’homme exclusivement politique.

Et même en y passant tout leur temps, ces élus auront du mal à remplir correctement leurs missions. Le conseiller territorial, à la fois conseiller départemental et conseiller régional, cumulera *de facto*, et parfois contre son gré, deux mandats. À l’heure où se multiplient les propositions sages et progressistes en faveur du non-cumul des mandats, à l’heure où les citoyens se désintéressent de la chose publique, à l’heure où le lien entre le peuple et le pouvoir politique doit impérativement être renoué, il n’est pas absolument certain que ce nouvel élu jouisse de la popularité, de la confiance, du respect et de la légitimité qui siéraient en ces circonstances.

Un conseiller territorial, dont l’indemnité sera supérieure à celle aujourd’hui touchée par les conseillers départementaux et les conseillers régionaux, dont le suppléant sera lui aussi indemnisé, qui devra sillonner les routes de la région et du département pour mener à bien ses missions, et dont la création obligera les régions à agrandir leurs hémicycles pour permettre à l’assemblée territoriale de siéger – nous le voyons avec votre tableau distribué en commission des lois –,…

[**M. Bernard Roman**](http://www.assemblee-nationale.fr/tribun/fiches_id/2611.asp)**.** Qui paiera ?

[**Mme Élisabeth Guigou**](http://www.assemblee-nationale.fr/tribun/fiches_id/1579.asp)**.** …ce conseiller territorial coûtera évidemment plus cher financièrement et écologiquement que les élus actuels.

Votre conseiller territorial, loin de simplifier, de clarifier et de réaliser des économies, sera source de cumul, de confusion, d’opacité et de dépenses supplémentaires.

[**M. Jean-Pierre Grand**](http://www.assemblee-nationale.fr/tribun/fiches_id/267907.asp)**.** C’est malheureusement vrai !

[**Mme Élisabeth Guigou**](http://www.assemblee-nationale.fr/tribun/fiches_id/1579.asp)**.** L’introduction d’un mode de scrutin à deux tours a contenté nombre d’élus farouchement opposés à un mode de scrutin à un seul tour ; cette concession a permis d’éteindre, momentanément en tout cas, une vraie révolte dans les rangs de la majorité. Mais ce scrutin uninominal à deux tours est structurellement défavorable aux femmes. Je veux rappeler ici, après d’autres, qu’en 2008, les femmes conseillères générales, élues au scrutin uninominal à deux tours, ne représentaient que 13,1 % de l’ensemble des élus départementaux. La situation n’évolue pas, puisque lors du dernier renouvellement, en 2008, on comptait seulement 12,3 % de femmes parmi les conseillers généraux. En revanche, les conseils régionaux comptent 48 % de femmes, soit quasiment la moitié des élus.

Les projections qui ont été réalisées par l’Observatoire de la parité, présidé par Mme Brunel, élue UMP, et la délégation aux droits des femmes, présidée par Mme Zimmermann, autre élue de votre majorité, sont cruelles : avec un scrutin uninominal qui remplacera les scrutins départementaux et régionaux, en 2014, les « conseillères territoriales » occuperont moins de 20 % des sièges, au lieu de 48 % actuellement dans les régions. Vous avez donc consenti à multiplier par deux le nombre de tours de scrutins, mais en divisant par deux le nombre d’élues femmes. C’est inadmissible, choquant et même indécent.

Car l’objectif de parité que vous dites faire vôtre en octroyant aux femmes la suppléance des conseillers territoriaux, sans même vous rendre compte de ce que ce lot de consolation peut avoir d’insultant, cet objectif de parité est inscrit dans la Constitution depuis le 8 juillet 1999, au départ dans l’article 3 du Préambule, puis à l’article 1er, alinéa 2.

Le 6 juin 2010, nous fêterons le dixième anniversaire de la loi électorale sur la parité qui a permis l’application concrète de la réforme constitutionnelle, que j’avais eu l’honneur de porter ici même et au Sénat, au nom du Gouvernement. N’y avait-il pas de manière plus élégante de fêter cet anniversaire et de célébrer cette conquête démocratique majeure, à laquelle les Français sont particulièrement attachés ? Ne trouvez-vous pas scandaleux que la patrie des Lumières figure à une modeste dix-neuvième place sur vingt-sept dans l’Union européenne en termes de représentation politique des femmes ? Ne souhaitez-vous pas que la France redore son blason et fasse mieux que le Rwanda, l’Afrique du Sud et Cuba ? Ne voulez-vous pas, enfin, aider le Premier ministre, qui prétend que la gauche n’a plus le monopole du souci de la parité, à mettre en cohérence ses actes avec ses paroles ?

[**M. Alain Cacheux**](http://www.assemblee-nationale.fr/tribun/fiches_id/704.asp)**.** Très bien !

[**Mme Élisabeth Guigou**](http://www.assemblee-nationale.fr/tribun/fiches_id/1579.asp)**.** La commission des lois n’a pas seulement introduit un deuxième tour de scrutin pour l’élection du conseiller territorial ; prolixe en amendements, elle a considérablement fait évoluer le projet de loi du Gouvernement.

Vous aviez expliqué en décembre 2008 que la clause de compétence générale constituait un frein à l’investissement et à la croissance, et c’est pour cela que vous l’aviez initialement supprimée pour les régions et les départements. Pourtant, la commission des lois l’a subrepticement réintroduite, de manière très encadrée, certes, puisqu’elle est limitée aux seuls domaines de compétence dont la loi n’a pas décidé l’attribution, et que des exceptions ne peuvent être consenties que pour le patrimoine, la création artistique et le sport.

Ne craignez-vous donc plus que l’investissement et la croissance soient bridées par cette clause de compétence générale ? Ou bien savez-vous – je crois que là est la véritable explication – que cette concession est vaine et ne sert qu’à calmer des élus en colère dans vos propres rangs ? Car la clause de compétence générale n’a d’intérêt et d’utilité que si les collectivités territoriales jouissent de la liberté d’action, de la capacité de choisir et surtout de l’autonomie fiscale nécessaires pour mener à bien des projets d’envergure.

**Plusieurs députés du groupe SRC.** Évidemment !

[**Mme Élisabeth Guigou**](http://www.assemblee-nationale.fr/tribun/fiches_id/1579.asp)**.** La commission des lois n’a malheureusement pu revenir sur votre réforme fiscale. Or c’est cette disposition, qui figurait dans la loi de finances pour 2010, qui aura des conséquences iniques : ce sont 11,8 milliards d’euros qui ne rentreront pas cette année dans les caisses des collectivités territoriales, 6 milliards qui manqueront ensuite chaque année à leurs ressources. Dans ces conditions, vous aviez beau jeu de maintenir en façade la compétence générale puisque, de toutes façons, les collectivités territoriales n’avaient plus les moyens financiers de l’exercer. Telle est la véritable signification de votre réforme.

Les collectivités territoriales vont perdre leur autonomie fiscale, constitutionnellement garantie, et ne bénéficieront plus du droit de lever l’impôt elles-mêmes, celui-ci étant compensé, d’ailleurs imparfaitement, par une contribution économique territoriale directement versée par l’État. C’est donc *in fine* le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales qui est remis en cause.

Les collectivités territoriales, orphelines de taxe professionnelle mais obligées d’assumer les missions que l’État ne veut plus ou ne peut plus assurer, devront trancher un dilemme cornélien. Deux solutions seulement s’offrent à elles pour compenser ce manque à gagner.

Ou bien le niveau des recettes budgétaires sera maintenu, mais dans ce cas les impôts locaux devront être augmentés et ce sont les ménages qui subiront de plein fouet une nouvelle attaque, un an et demi après le début de la crise économique d’une gravité inédite que nous connaissons et dont les conséquences sociales n’ont pas encore été mesurées dans toute leur ampleur.

Ou bien, alternative tout aussi grave, la qualité des services publics rendus à la population diminuera faute de ressources suffisantes pour entretenir les infrastructures et faire face aux dépenses obligatoires. Dois-je rappeller que les collectivités territoriales réalisent pourtant 73 % de l’investissement public, avec une dette dix fois moins importante que celle creusée par l’État ?

[**M. Alain Cacheux**](http://www.assemblee-nationale.fr/tribun/fiches_id/704.asp)**.** Eh oui ! Il fallait le rappeler !

[**Mme Élisabeth Guigou**](http://www.assemblee-nationale.fr/tribun/fiches_id/1579.asp)**.** Ce n’est pas un hasard si tant de voix d’élus locaux se sont élevées contre votre réforme territoriale. Ce n’est pas un hasard si les maires se sont mobilisés pour manifester leur hostilité à ce projet. Ce n’est pas un hasard si nombre de présidents de conseils généraux de droite – Jean Arthuis, Philippe Adnot, Alain Lambert, Anne d’Ornano –, comme de gauche, ont alerté le Gouvernement sur la situation catastrophique de leurs finances. Ce n’est pas un hasard si sept présidents – dont deux sont membres de l’UMP – ont décidé de présenter une proposition de loi visant à réévaluer les compensations financières actuelles et futures de l’État en faveur des départements. Ce n’est pas un hasard si ces mêmes sept présidents, soutenus par la majorité de leurs collègues, ont menacé d’employer la manière forte en saisissant le Conseil constitutionnel pour atteinte au principe d’autonomie financière des collectivités territoriales. Les présidents de conseil général en ont assez d’être confinés dans le rôle de supplétifs d’un État impécunieux et irresponsable.

[**Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont**](http://www.assemblee-nationale.fr/tribun/fiches_id/2371.asp)**.** Je confirme !

[**Mme Élisabeth Guigou**](http://www.assemblee-nationale.fr/tribun/fiches_id/1579.asp)**.** En Haute-Loire, département présidé par Gérard Roche, membre de l’UMP, le budget d’investissement s’élève à 30 millions d’euros. Imaginez la surprise, puis la colère de M. Roche lorsque l’État lui a demandé d’investir à sa place 60 millions, deux fois son budget annuel, dans un chantier routier dont le financement aurait dû être assuré par l’État.

[**M. Alain Cacheux**](http://www.assemblee-nationale.fr/tribun/fiches_id/704.asp)**.** Eh oui !

[**Mme Élisabeth Guigou**](http://www.assemblee-nationale.fr/tribun/fiches_id/1579.asp)**.** Dans mon département de Seine-Saint-Denis, le conseil général a fait voter un budget qui fait figurer dans la colonne des recettes les fonds dus par l’État au titre de la compensation des prestations sociales mais non payés par lui, soit la modique somme de 75 millions d’euros.

[**M. Bernard Roman**](http://www.assemblee-nationale.fr/tribun/fiches_id/2611.asp)**.** C’est un scandale !

[**Mme Élisabeth Guigou**](http://www.assemblee-nationale.fr/tribun/fiches_id/1579.asp)**.** Dans tous les départements, l’établissement d’un budget en équilibre a été un casse-tête douloureux car il a consisté à choisir les postes de dépenses qui seraient victimes de coupes sévères ou à acter l’augmentation des impôts sur les ménages. Ainsi, dans le Gard, 22 millions d’euros du budget d’investissement ont été supprimés ; en Haute- Savoie – UMP –, les impôts ont augmenté de 9,6 % ; dans la Meuse – UMP –, les subventions aux associations sportives et culturelles ont baissé de 25 %. Une vingtaine de départements ont cette année équilibré leur budget au prix de décisions cruelles : pour compenser le dynamisme des dépenses sociales, qui augmentent chaque année de 4 % à 6 %, ils ont été obligés de sacrifier les dépenses consacrées aux compétences facultatives – sport, culture, investissement, rénovation des collèges –, autant de domaines qui touchent directement la vie des Français, autant de choix qui auront des conséquences mesurables sur le quotidien des citoyens, autant de décisions qui diminueront la qualité des services publics et des autres services rendus à la population. Les associations sportives et culturelles seront sacrifiées sur l’autel de la rigueur subie ; ignorez-vous, monsieur le ministre, le rôle qu’elles jouent en termes de construction du lien social, d’apaisement des tensions, d’ouverture à d’autres horizons pour les jeunes en difficulté ? Mesurez-vous les espoirs que ces structures suscitent, en particulier dans des départements défavorisés comme mon département de Seine-Saint-Denis ?

Cette année encore, l’association des départements de France estime à 5, 5 milliards les sommes dues par l’État aux conseils généraux. Les départements sont aujourd’hui les premières victimes du rouleau compresseur libéral qui cumule désengagement de l’État et asphyxie financière. Car tel est le paradoxe de votre politique : l’application des remèdes libéraux, avec une réduction drastique de la sphère publique et un désengagement de l’État de ses missions, y compris régaliennes, oblige les collectivités territoriales à le suppléer – par exemple en contribuant au financement des lignes à grande vitesse ou en délivrant des prestations sociales tels le RSA ou l’APA. Mais la recentralisation rampante, par la voie de la fin de l’autonomie fiscale, empêche déjà et empêchera à terme les collectivités de se substituer à l’État pour assurer un service public de qualité auprès des citoyens.

Malheureusement, les communes et les régions subiront, elles aussi, les conséquences dramatiques d’une stratégie de recentralisation qui ne dit pas son nom. Outre la réduction de la sphère publique, c’est le service public à la française qui est aujourd’hui menacé : face au désengagement de l’État, les collectivités territoriales ont su assumer ses missions, mais elles ne pourront plus désormais le faire.

Les grandes lois de décentralisation de 1982 étaient guidées par un principe très clair : l’absence de tutelle d’un niveau de collectivité sur un autre. Qu’implique ce principe ? Des assemblées et des élus distincts, pour des dossiers et des intérêts divers. Inutile de dire que le projet que vous nous soumettez, qui organise la confusion des fonctions, ne répond pas exactement à ce principe désormais consacré par la Constitution. Le Conseil Constitutionnel, en s’appuyant sur l’article 72 alinéa 3 de notre constitution, lequel impose que « coexistent de manière distincte deux assemblées qui ne sauraient être confondues », pourrait bien censurer votre réforme.

[**M. Alain Cacheux**](http://www.assemblee-nationale.fr/tribun/fiches_id/704.asp)**.** On veut vous rendre service, monsieur le ministre !

[**Mme Élisabeth Guigou**](http://www.assemblee-nationale.fr/tribun/fiches_id/1579.asp)**.** Vous ne simplifiez pas. Au contraire, vous mélangez les rôles, les fonctions – celles des élus des conseils départementaux et des conseils régionaux. Vous allez exactement en sens contraire des objectifs que vous vous êtes assigné. Vous recentralisez au lieu de décentraliser ; et au lieu de miser sur la confiance entre l’État et les collectivités, vous stigmatisez ces dernières et les étranglez financièrement.

[**M. Jean-Pierre Grand**](http://www.assemblee-nationale.fr/tribun/fiches_id/267907.asp)**.** Chirac, reviens !

[**Mme Élisabeth Guigou**](http://www.assemblee-nationale.fr/tribun/fiches_id/1579.asp)**.** Ce constat, sévère j’en conviens, souffre une exception. En effet, nous prônons la rationalisation de l’organisation territoriale par la voie de l’achèvement de la carte intercommunale et, comme vous, nous souhaitons que soit fixée une date butoir avant laquelle l’ensemble des communes de France devront adhérer ou construire une intercommunalité. Vous avez, sur ce sujet, repris une proposition qui figurait dans le rapport Mauroy,…

[**M. Alain Cacheux**](http://www.assemblee-nationale.fr/tribun/fiches_id/704.asp)**.** Excellent rapport !

**M. Michel Mercier,** *ministre de l’espace rural.* Il n’était pas le seul à le faire !

[**Mme Élisabeth Guigou**](http://www.assemblee-nationale.fr/tribun/fiches_id/1579.asp)**.** …issu des travaux de la commission pour l’avenir de la décentralisation, et publié en 2000. Nous nous en réjouissons et nous souhaitons que les conseillers communautaires jouissent de la légitimité démocratique que confère le suffrage universel direct. Voilà, monsieur le Ministre, une nouvelle preuve que la gauche et la droite auraient pu se rejoindre dans le cadre d’une réforme consensuelle.

**M. Michel Mercier,** *ministre de l’espace rural.* Eh oui !

[**Mme Élisabeth Guigou**](http://www.assemblee-nationale.fr/tribun/fiches_id/1579.asp)**.** N’est-ce pas une nouvelle illustration qu’un accord eût été possible si vous aviez accepté de mener à bien consultations et concertations vraiment approfondies ? Vous n’avez pas daigné nous écouter. J’en suis navrée, à plus forte raison lorsque j’étudie vos propositions concernant la création des métropoles.

Nul bien sûr ne conteste l’urgence d’accompagner le fait urbain en France, de développer des villes capables de rivaliser avec les grands pôles européens. Le parti socialiste s’est prononcé de longue date en faveur d’un développement urbain harmonieux, respectueux des exigences du développement durable, socialement juste et capable de renforcer les pôles métropolitains. Mais votre conception des métropoles ne s’inscrit malheureusement pas dans cette philosophie : précisée par des amendements votés en commission des lois, elle se résume au contraire à une double erreur.

La première erreur, c’est la dilution des communes, qui, après un nouvel amendement adopté en commission des lois, perdent leur autonomie fiscale, et donc, à terme, risquent de disparaître. Je redis ici notre attachement aux communes, et j’exprime à nouveau un doute quant à la constitutionnalité d’une disposition : je ne suis pas persuadée que confier la levée de l’impôt à une structure qui n’est pas une collectivité de plein droit soit juridiquement acceptable.

[**M. Bernard Depierre**](http://www.assemblee-nationale.fr/tribun/fiches_id/1085.asp)**.** C’est surtout un scandale !

[**Mme Élisabeth Guigou**](http://www.assemblee-nationale.fr/tribun/fiches_id/1579.asp)**.** Seconde erreur : l’affaiblissement des régions, qui se verront départies de leurs compétences et attributions au profit des métropoles. Quel rôle aura la région si la métropole participe à la mise en œuvre des contrats de plan État-région ? Quel rôle pour la région si la métropole a la charge du développement économique, de l’aménagement du territoire, des questions relatives à la politique de la ville ? Alors que, dans l’Europe d’aujourd’hui, il est vital de renforcer les régions, vous décidez de les miner de l’intérieur et d’émietter notre organisation territoriale, au risque d’affaiblir encore davantage la compétitivité de nos territoires.

Confusion, dilution, complexification : vous transformez, hélas, le fameux mille-feuille en une pâtisserie lourde et indigeste. Alors qu’un consensus républicain aurait permis d’établir une réforme territoriale conforme aux intérêts des territoires et des citoyens, vous avez préféré orchestrer une régression inédite, à base d’inégalités sociales, de recentralisation et de reculs démocratiques. Vous tombez dans la facilité en multipliant contre nous les procès en immobilisme alors que nos propositions ont pourtant été publiées. Martine Aubry, Première secrétaire du parti socialiste, les avait exposées il y a plus d’un an devant la commission Balladur, et les a réitérées dans le cadre d’un entretien avec le Premier ministre.

Monsieur le ministre, je vous répète qu’une réforme fédératrice était possible, autour de trois principes cardinaux : solidarité, démocratie et égalité. Une autre réforme territoriale, fondée sur la confiance dans les élus locaux, dans ceux qui chaque jour dessinent l’avenir de leurs territoires, dans ceux qui, au quotidien, tissent un lien avec les citoyens, était possible. Je vais vous en donner les grandes lignes. Peut-être n’est-il pas trop tard pour que vous écoutiez, enfin, nos propositions.

La réduction des inégalités territoriales est pour nous un préalable à toute politique de justice sociale et fiscale. Inutile, me semble-t-il, de préciser que la loi de finances pour 2010, mère de la suppression de la taxe professionnelle non compensée par un impôt territorial équivalent, serait évidemment revue et corrigée. Votre projet fiscal réduit en effet à néant l’autonomie des collectivités territoriales en brisant la dynamique de leurs ressources. Ce que nous réclamons, c’est la création d’un véritable impôt économique, sur des bases justes socialement et efficaces économiquement.

[**M. Philippe Vigier**](http://www.assemblee-nationale.fr/tribun/fiches_id/331582.asp)**,** *rapporteur pour avis*. Quelles bases ?

[**Mme Élisabeth Guigou**](http://www.assemblee-nationale.fr/tribun/fiches_id/1579.asp)**.** En effet, l’impôt sur les entreprises ne doit pas pénaliser l’investissement et l’innovation ; il doit permettre d’assurer un lien entre l’activité économique et les collectivités territoriales en donnant aux entreprises un rôle et une responsabilité dans l’avenir de nos territoires.

[**M. Philippe Vigier**](http://www.assemblee-nationale.fr/tribun/fiches_id/331582.asp)**,** *rapporteur pour avis*. Je n’ai pas eu de réponse, madame Guigou !

[**Mme Élisabeth Guigou**](http://www.assemblee-nationale.fr/tribun/fiches_id/1579.asp)**.** Pour nous, l’impôt économique doit contribuer à la moitié au moins du financement des collectivités territoriales,…

[**M. François Sauvadet**](http://www.assemblee-nationale.fr/tribun/fiches_id/2690.asp)**.** Rien que ça !

[**Mme Élisabeth Guigou**](http://www.assemblee-nationale.fr/tribun/fiches_id/1579.asp)**.** …ce que n’assure pas la réforme que le Gouvernement a fait voter, bien au contraire. Quant à l’impôt sur les ménages, auquel vous ne touchez pas, il doit être entièrement refondé. Non seulement il faut enfin en réviser les bases, mais il faut également établir un lien avec le revenu des habitants. Il n’est en effet plus acceptable que la taxe d’habitation soit aujourd’hui plus élevée en Seine-Saint-Denis que dans les Hauts-de-Seine. L’impôt sur les ménages doit contribuer à la réduction des inégalités territoriales qui sont devenues insupportables, aussi bien en milieu urbain qu’en milieu rural.

Fiscalement, l’égalité que nous prônons ne peut être atteinte que par une véritable péréquation, qui ne consiste pas en une simple incantation destinée à enduire de vernis social des réformes purement libérales. Le rapport Jamet, que M. le Premier ministre avait commandé, prône une solidarité horizontale entre territoires riches et pauvres ; il aurait fallu qu’il se penche aussi sur la solidarité verticale, mais il n’en dit, hélas, pas un mot. Or la responsabilité majeure dans la péréquation revient à l’État. C’est à lui de réaliser cette péréquation par des transferts vers les territoires les plus défavorisés, au lieu d’étrangler financièrement les collectivités locales. Je vous invite à lire l’appel lancé par M. Claude Dilain et par les maires de plusieurs dizaines de villes, de ces villes les plus pauvres, dans lequel il explique comment 30 % des communes parmi les plus défavorisées se partagent seulement 1 % des recettes fiscales alors que 10 % des communes les plus favorisées s’en partagent 30 %. Voilà la situation que non seulement vous consolidez, mais qu’encore vous aggravez avec votre réforme.

[**M. Alain Cacheux**](http://www.assemblee-nationale.fr/tribun/fiches_id/704.asp)**.** Eh oui !

[**Mme Élisabeth Guigou**](http://www.assemblee-nationale.fr/tribun/fiches_id/1579.asp)**.** Il eût fallu, c’est au cœur de nos propositions, faire d’une véritable péréquation le préalable de toute réforme fiscale car les inégalités entre territoires constituent la mère et la matrice de toutes les autres. Nous avons donc proposé que l’État organise une véritable péréquation verticale en créant un fonds de solidarité et en y consacrant des ressources substantielles, afin évidemment de renverser les inégalités actuelles. Nous voulons, contrairement à vous, un État qui poursuive et accompagne la décentralisation alors qu’actuellement il est souvent redondant et ne remplit même pas ses compétences. Nous souhaitons un État qui remplisse ses missions régaliennes, qui joue son rôle de stratège dans les investissements d’avenir, qui exerce sa mission de cohésion et de solidarité sociales et territoriales.

Modernisation, simplification et clarification des compétences sont les maîtres-mots de notre réforme. En lieu et place du « mille-et-deux-feuille » mal ficelé que vous nous proposez, nous exigeons le maintien des trois niveaux constitutionnels de collectivités territoriales, qui existent partout ailleurs en Europe, et le maintien de leur clause de compétence générale, inséparable de leur autonomie fiscale. Bien sûr, il faut poursuivre la spécialisation déjà bien engagée entre les régions et les départements. Lorsqu’il s’agit de compétences partagées – que vous-même vous résignez à reconnaître inévitables –, au demeurant aujourd’hui minoritaires dans les interventions des collectivités territoriales, nous proposons de désigner des chefs de file pour coordonner les actions et les financements. C’est possible. Il eût suffi de le vouloir.

Enfin, notre réforme sera marquée par le sceau de l’exigence démocratique. Nous oeuvrerons, comme nous l’avons toujours fait, en faveur de la parité, que nous développerons et encouragerons dans toutes les catégories de collectivités. De plus, parce que la participation et l’intégration dans la vie de la cité doit aussi se traduire par l’octroi de droits civiques, nous accorderons le droit de vote aux élections municipales aux étrangers non communautaires résidant en France depuis plus de cinq ans. L’approfondissement de la démocratie locale passe aussi par le renforcement et par la démocratisation des intercommunalités : seule l’élection au suffrage universel direct, sur la base d’un programme et d’un projet proposés par une équipe, permettra de conférer légitimité, reconnaissance et sens des responsabilités aux structures intercommunales.

[**M. François Sauvadet**](http://www.assemblee-nationale.fr/tribun/fiches_id/2690.asp)**.** C’est vous qui le dites !

[**Mme Élisabeth Guigou**](http://www.assemblee-nationale.fr/tribun/fiches_id/1579.asp)**.** Nous souhaitons donc un scrutin mixte qui ferait siéger, au sein du conseil communautaire, des conseillers élus au suffrage universel direct et des représentants des communes désignés par les maires. Nous avons d’ailleurs déposé des amendements en ce sens.

Voilà, monsieur le ministre, les fondements de l’acte III de la décentralisation que nous mettrons en œuvre lorsque nous reviendrons aux responsabilités.

[**M. François Sauvadet**](http://www.assemblee-nationale.fr/tribun/fiches_id/2690.asp)**.** Ah, et ça simplifie !

[**Mme Élisabeth Guigou**](http://www.assemblee-nationale.fr/tribun/fiches_id/1579.asp)**.** J’ai esquissé des propositions, Monsieur Sauvadet, sans attendre que vous m’incitiez à le faire.

Il ne vous a sans doute pas échappé, monsieur le ministre, que si d’aventure votre texte était adopté par votre majorité et n’était pas censuré par le Conseil Constitutionnel, la première élection des conseillers territoriaux aurait lieu en 2014, soit deux ans après l’élection présidentielle de 2012.

Je confirme ici, solennellement, l’engagement pris par le parti socialiste : si la gauche arrive au pouvoir en 2012, elle supprimera le conseiller territorial et elle rétablira les conseillers départementaux et les conseillers régionaux. *(Applaudissements sur les bancs des groupes SRC et GDR.)*

La gauche au pouvoir mettra en œuvre une véritable réforme territoriale…

[**M. Louis Giscard d’Estaing**](http://www.assemblee-nationale.fr/tribun/fiches_id/267069.asp)**.** Laquelle ?

[**Mme Élisabeth Guigou**](http://www.assemblee-nationale.fr/tribun/fiches_id/1579.asp)**.** …solidaire, juste, démocratique et égalitaire. Je vous remercie. *(Applaudissements sur les bancs des groupes SRC et GDR.)*