

# Le Sénat à l'heure du changement

Jean-Pierre Bel

# Le Sénat à l'heure du changement

## Plaidoyer pour un bicamérisme rénové

Jean-Pierre Bel

### AVERTISSEMENT

La mission de la Fondation Jean-Jaurès est de faire vivre le débat public et de concourir ainsi à la rénovation de la pensée socialiste. Elle publie donc les analyses et les propositions dont l'intérêt du thème, l'originalité de la problématique ou la qualité de l'argumentation contribuent à atteindre cet objectif, sans pour autant nécessairement reprendre à son compte chacune d'entre elles.

## SOMMAIRE

<b>Préambule</b> .....	5
<b>Introduction</b> .....	9
<b>Un Sénat à jamais conservateur ?</b> .....	11
L'archaïsme n'est pas une fatalité .....	11
Le chantier de la modernité .....	14
Un mode de scrutin particulier et un collège électoral spécifique .....	18
L'échec des tentatives de réforme électorale .....	23
<b>La réforme impossible</b> .....	32
Eloge du bicamérisme .....	32
La seconde chambre en mal de légitimité .....	39
Le fondement d'un bicamérisme rénové .....	46
<b>L'alternance au Sénat</b> .....	48
Une évidence .....	48
Le « malaise des territoires » rend l'alternance possible ....	52
Le désarroi des élus locaux et l'impuissance du Sénat .....	55

**Jean-Pierre Bel** est sénateur de l'Ariège, président du groupe socialiste au Sénat.

<b>Le Sénat dans l'alternance</b> .....	61
L'alternance doit conduire le Sénat à jouer un rôle accru	62
Dresser un bilan de la France à la veille de l'élection présidentielle .....	66
Renouer le dialogue avec les élus locaux .....	67
Refonder une vision de l'aménagement du territoire .....	71
Le Sénat de l'alternance, fer de lance d'un nouvel acte de la décentralisation .....	73
Mettre fin à la marche arrière des cinq dernières années	73
<b>Conclusion</b> .....	99
<b>Epilogue</b> .....	108

## PRÉAMBULE

J'ai été élu sénateur en septembre 1998. Dès le premier instant, j'ai senti que j'aurais à mener un double combat : d'une part, expliquer, parfois même justifier l'existence de cette assemblée dans le cadre de nos institutions ; d'autre part, dénoncer son caractère souvent conservateur, frileux, immuable, œuvrer sans relâche pour sa rénovation en profondeur et une réelle démocratisation. Lequel de mes collègues n'a pas été confronté au mieux à l'incompréhension, au pire au procès en inutilité exprimés jusque dans son entourage ? Pourtant, j'ai toujours été convaincu de l'intérêt, de la nécessité même du bicamérisme, garant d'une démocratie équilibrée et d'un travail législatif de qualité.

Jeune étudiant en droit, radical dans ma contestation du système et du pouvoir en place, je considérais cependant qu'une seconde assemblée était une garantie face aux risques de « pouvoir personnel » ou de dérive présidentia-liste. Ma vision des institutions de notre pays m'amenaît, dès cette époque, à largement privilégier un régime parle-mentaire. Mais comment ne pas constater, aujourd'hui plus que jamais, le décalage entre la réalité vécue par tous et la représentation qu'en donnent nos institutions ? Et puis il existe d'autres raisons de s'interroger : après six victoires consécutives de la gauche aux élections locales depuis 2004, se pourrait-il que rien ne change, que l'alternance démocratique soit à jamais bannie du palais du Luxembourg ? Si l'on ajoute à cela le constat affligeant d'un Sénat resté hors du jeu des « réformes » des terri-toires et des finances locales menées depuis 2007, on comprendra que le Sénat joue son va-tout en septembre prochain, avec les prochaines élections sénatoriales.

Quel est l'enjeu ? Incarner une modernité nouvelle. S'accorder à la démocratie locale et contribuer à restaurer

le lien de confiance entre les élus locaux et le pouvoir central. Car 2011 risque bien de se révéler le moment de vérité pour le Sénat de la République. Il s'agit pour lui de retrouver une vraie légitimité, ou bien... de dépérir.

D'abord militant, j'ai été responsable départemental et régional du Parti socialiste – premier secrétaire fédéral, président de l'Union régionale PS Midi-Pyrénées – et élu local – successivement maire de Mijanès (petite commune de haute montagne), conseiller régional de Midi-Pyrénées, conseiller général puis maire de Lavelanet, bassin indus-triel dans un environnement rural. J'ai également été responsable politique national et plusieurs fois secrétaire national du Parti socialiste. Depuis 2004, je préside le groupe socialiste au Sénat. J'ai tiré de ce parcours une certaine expérience. Je me suis forgé des convictions sur les mutations en cours. Pour le Sénat, je souhaite, dans cet ouvrage, donner sens à l'alternance que j'appelle de mes vœux.

## INTRODUCTION

L'adaptation de nos institutions est vitale pour notre pays. Le doute s'est emparé de nos concitoyens. Le discrédit jeté sur les élus nationaux s'étend désormais aux représentants locaux, lesquels sont désemparés devant la manière dont l'Etat les stigmatise. Doute de l'efficacité du politique, doute de la démocratie représentative. Dans le même moment, la France change, ou plutôt l'échelle du monde change et rétrécit notre pays, banalise sa singularité, le force à s'ouvrir et à s'adapter. Aucune région n'y échappe. Ce souffle de la mondialisation dynamise, mais aussi inquiète. Tous les territoires sentent le vent du grand large. Ils se transforment également : urbanisation, métropolisation, périurbanisation, essor des mobilités, déploiement des réseaux. Face à ces mutations, l'Etat semble hésiter.

Depuis la décentralisation, voulue et réalisée par la gauche, l'État n'a plus le monopole de la décision. Il doit en tirer toutes les conséquences et, dans le dialogue qu'il organise avec les collectivités locales, traiter ces dernières en partenaires responsables et non en administrations locales. Un État moderne doit composer avec des collectivités locales aux pouvoirs accrus et aux responsabilités renforcées. Un partenariat équilibré doit désormais inspirer leurs relations réciproques. Il est temps de repenser nos institutions et notre organisation territoriale, notre manière de construire des politiques nationales et territoriales, et de prendre enfin en compte l'urgente mise à niveau démocratique de notre système politique.

## UN SÉNAT À JAMAIS CONSERVATEUR ?

### *L'archaïsme n'est pas une fatalité*

Toutes les opérations de communication, les cures d'austérité n'y changent rien : une étrange langueur habite le palais du Luxembourg. Les Français ne comprennent pas toujours la nécessité de l'institution. Les élus locaux ne reconnaissent plus le Sénat, mou défenseur des libertés locales. Incapable d'imprimer sa marque sur les réformes territoriales, il est arc-bouté sur un collège électoral de plus en plus éloigné des réalités politiques et sociologiques qui sont celles des collectivités locales.

Son « autoréforme » de 2003 n'a consisté qu'à réduire de neuf à six ans la durée du mandat, à renouveler par moitié et non plus par tiers ses membres et à augmenter sans nécessité le nombre de sénateurs. Refusant de suivre les préconisations d'un groupe de travail visant à rénover le Sénat, le rapport Hoeffel a au contraire conclu à la nécessité d'en stabiliser le nombre. En 2003, la majorité

sénatoriale a fait régresser la parité en réduisant l'usage de la proportionnelle. Cette réforme, que j'avais dénoncée à l'époque à la tribune du Sénat, n'a fait qu'aggraver l'anachronisme. J'appelais alors de mes vœux un bicamérisme rénové, qui trouverait sa justification dans sa capacité à se remettre en cause. J'affirmais qu'il était nécessaire et urgent de redonner au Sénat sa vraie place en renforçant sa légitimité et son autorité politique. « Dans un monde qui bouge, où l'alternance est, pour les institutions démocratiques, une donnée permanente, comment admettre qu'une assemblée soit cadencée au point qu'elle ne connaisse jamais de changement de majorité ? » m'étais-je étonné. C'était il y a huit ans et, depuis, rien n'a changé. D'ailleurs, au fond, rien n'a vraiment changé depuis 1958. Or, je ne me résigne pas à cet immobilisme. L'archaïsme du Sénat est une réalité. Il entend rester une institution immobile, sacrifiant de façon cosmétique à des adaptations ponctuelles afin que « tout change pour que rien ne change », selon la formule de Tancredi dans *Le Guépard*.

Le palais du Luxembourg est parfois empreint d'une mélancolie née de cette dégradation, de cette sclérose du passé. On le constate par un absentéisme excessif, lié à des modes de votation désuets qui remontent à la monarchie de Juillet, en 1830, et à un cumul des mandats exagéré. Or, le Sénat a tout pour préparer l'avenir. Son mandat est, avec celui des élus municipaux, le plus long de notre République, il est proche des représentants locaux – proximité aujourd'hui remise en question –, les sénateurs ont une liberté de pensée et il n'existe pas de majorité monocolore. Tout cela fait de cette institution une assemblée politique qui privilégie la réflexion pour améliorer notre législation et fait bénéficier les débats parlementaires d'un nuancier politique plus étendu qu'à l'Assemblée nationale. On ignore souvent que la moitié des sénateurs est élue à la proportionnelle, malgré le recul de ce mode de scrutin imposé par la droite en 2003. Grâce à cela, le Sénat comporte davantage de femmes, en proportion, que l'Assemblée nationale : 22 % contre 18,5 %. Le Sénat compte aussi, dans les rangs de la gauche, des élus de la diversité. S'ils y sont en nombre encore insuffisant,



c'est toutefois plus qu'à l'Assemblée nationale, où ils sont absents. Par leur connaissance du terrain, du local, leur intimité avec les élus des collectivités de la République, les sénateurs sont des législateurs dont la République a besoin. Le Sénat n'est pas condamné à être une institution dépassée, inutile ou ringarde. Pour autant, elle ne peut être modernisée d'un coup de peinture ou par la simple magie de la communication. Il faut de solides travaux, en commençant par les fondations : la démocratie.

### *Le chantier de la modernité*

En 1997, par sa victoire aux élections législatives, le gouvernement de Lionel Jospin obtint un mandat de réformes du peuple français. J'y rejoignis le cabinet de Daniel Vaillant, ministre des Relations avec le Parlement, avant d'être élu sénateur en septembre 1998. Je participai ainsi aux premières batailles entre la majorité conservatrice du Sénat et le gouvernement de la gauche plurielle, dont les projets de loi furent presque tous combattus.

Sur le fond, il n'y eut guère de réforme financière, économique et sociale qui ne suscitât la critique des sénateurs. Les 35 heures furent une bataille épique, comme la réforme du droit de la nationalité. La couverture maladie universelle (CMU) fut votée dans le scepticisme, et la modernisation des institutions fit l'objet des affrontements les plus violents. La lutte contre le cumul des mandats irrita la majorité sénatoriale qui imposa son maintien entre un mandat parlementaire et la fonction de maire. La réforme du scrutin régional suscita sa rage. Elle s'opposa bien évidemment à la réforme du scrutin sénatorial et fit habituellement prévaloir des arguments devant le Conseil constitutionnel pour prévenir toute possibilité de réforme démocratique. La majorité conservatrice se déchaîna contre la parité, qui ne fut imposée que par la pression de l'opinion publique. Elle organisa l'obstruction parlementaire contre la réforme du calendrier électoral (qui, finalement, ne lui fut pas défavorable) en refusant d'organiser la discussion générale qui s'est déroulée durant près de quatre semaines avec les interventions d'une soixantaine d'orateurs. Mais je retiens surtout sa stupéfiante volte-

face sur la réforme de la justice, alors que Jacques Chirac avait annoncé la nécessité de couper le lien entre les parquets et le ministère de la Justice, confiant la rédaction d'un rapport à Pierre Truche, premier président de la Cour de cassation. Les projets de réforme furent votés par le Sénat et le Congrès fut convoqué le 24 janvier 2000 pour ratifier la procédure. Malgré de vastes consultations entreprises par la ministre de la Justice Elisabeth Guigou, la droite se déjugea, le congrès fut annulé et la réforme reportée. Plus de dix ans après, la question de l'indépendance de la justice, et tout particulièrement du parquet, n'est toujours pas réglée...

Freinant les avancées d'une Assemblée nationale de gauche, facilitant au contraire la mise en place des projets de la droite en période de cohabitation lorsque le Sénat n'hésitait pas à voter des motions de procédure pour empêcher tout débat parlementaire, comme entre 1986 et 1988, le Sénat est dominé par la même majorité depuis 1958. Certes, le centre droit fut en conflit avec le général de Gaulle de 1962 à 1969, et le Sénat – nul ne

s'en souvient – fut alors boycotté durant sept longues années par les ministres des gouvernements du Général, un seul d'entre eux représentant tous les autres. Cependant, et ceci, personne ne peut le contester, le Sénat n'a jamais connu l'alternance. Il est donc temps de changer une institution immuable. Le scrutin du 25 septembre 2011 lui donne une occasion historique, qui ne se représentera peut-être jamais. Ce rendez-vous du Sénat avec la démocratie donne au groupe que je préside depuis 2004, le groupe socialiste, une place particulière. Deuxième groupe de cette institution derrière l'UMP, il aura la responsabilité d'organiser le rassemblement le plus large possible pour permettre le changement. Le pluralisme de ce groupe, qui comprend des sénateurs verts et s'enrichit de sénateurs d'outre-mer, avec chacun son histoire propre, offre l'opportunité d'un dialogue riche, respectueux et fécond, qui lui permet de s'exprimer dans l'hémicycle avec de nombreux talents.

### *Un mode de scrutin particulier et un collège électoral spécifique*

Longtemps, la droite a affirmé : ce n'est pas le mode de scrutin du Sénat qui empêche l'alternance au Sénat, c'est le fait que la gauche soit minoritaire dans les collectivités locales. Ainsi, Christian Poncelet, alors président du Sénat, écrivait-il dans *Le Monde* le 28 mars 2002 : « Pour que la gauche plurielle s'empare du Sénat, il suffit tout bonnement qu'elle l'emporte aux prochaines élections municipales ». Ce fut fait en 2008. La victoire de la gauche se traduit par un gain inattendu de 23 sièges au Sénat. Cela ne suffit pas à le faire basculer en septembre 2008, mais créa une possibilité de victoire en septembre 2011.

L'anomalie démocratique, dénoncée par Lionel Jospin en avril 1998<sup>1</sup> puis en 2005<sup>2</sup>, n'est pas un reproche nouveau. Dès 1959, le constitutionnaliste Maurice Duverger

---

1. *Le Monde*, 21 avril 1998.

2. Lionel Jospin, *Le monde comme je le vois*, Paris, Gallimard, 2005.

soulignait : « L'élection d'un Sénat de gauche est impossible pour la bonne raison que le mode de scrutin a été précisément calculé pour donner à la seconde assemblée une orientation conservatrice »<sup>3</sup>. Depuis 2004, la gauche a gagné toutes les élections locales : les régionales de 2004 et 2010, les municipales de 2008, les cantonales de 2004, 2008 et 2011. Six scrutins consécutifs, six victoires. La lecture de l'article 24 de la Constitution, « Le Sénat assure la représentation des collectivités territoriales de la République », devrait pouvoir se lire à l'envers : les collectivités territoriales sont représentées au Sénat. Car enfin, la « représentation » a un sens politique, elle n'est pas la déformation de la réalité politique. Or, aujourd'hui, la gauche gère 21 des 22 régions métropolitaines et, depuis les dernières élections cantonales de 2011, 58 départements. Par ailleurs, 60 % des Français vivent dans des communes gérées par la gauche qui administre :

– 184 villes de 15 000 à 30 000 habitants contre 153 à droite,

---

3. *Le Monde*, 24 avril 1959.

- 82 villes de 30 000 à 50 000 habitants contre 61 à la droite,
- 52 villes de 50 000 à 100 000 habitants contre 31 à droite,
- et 32 villes de plus de 100 000 habitants contre 17 à droite.

Ainsi, la gauche administre désormais 350 villes de plus de 10 000 habitants contre 262 pour la droite, qui en détenait 342 auparavant.

Le Sénat surreprésente les communes par rapport aux autres collectivités locales – départements et régions. Pourtant, l'article 24 de la Constitution précise que le Sénat est le représentant des collectivités territoriales de la République. Comme les représentants des communes représentent à eux seuls 96 % de son collègue électoral, la seconde chambre est restée le « Grand Conseil des communes de France » qu'elle était à sa création en 1875. Le moment est venu pour le Sénat de représenter plus équitablement les trois grandes catégories de collectivités locales

que sont communes, départements, régions, et donc tous les citoyens français, quel que soit leur lieu de résidence !

Pour moi, le Sénat n'est pas simplement l'assemblée des territoires. Lors des débats sur la réforme de son mode de scrutin en juin 1999, la droite sénatoriale l'avait rejetée, invoquant une lecture particulière de l'article 24 de la Constitution qui faisait du Sénat le représentant des territoires, en particulier des territoires ruraux les plus déshérités. De même, dans un discours à Caen en avril 2008, pour justifier le mode de scrutin actuel et les inégalités de représentation qu'il entraîne, l'actuel président du Sénat considérait que le Sénat est « pour partie la chambre des populations faibles en nombre », des « pauvres en démographie », la chambre qui « compense les inégalités de répartition ». Le mode de scrutin actuel est donc, dans cette conception, un « outil de discrimination positive territoriale » et une « forme résolument moderne d'affirmation volontariste de solidarité nationale entre urbains et ruraux ». Cette conception de la représentation sénatoriale a toujours été combattue par la

gauche. Outre le fait qu'elle favorise outrancièrement la droite et son volet le plus conservateur dans un Etat unitaire, toute assemblée politique ne peut représenter seulement une population. La représentation politique a nécessairement une base humaine, elle se place aussi dans un cadre territorial. Les effectifs des conseils locaux, qui fondent le corps électoral du Sénat, ne sont jamais fonction de la superficie, mais bien de la population. L'Assemblée nationale et le Sénat représentent tous deux le peuple, mais de manière différente.

Un moment, la tentation fut grande de ne faire du Sénat qu'une chambre des territoires, comme le proposa le sénateur centriste Adrien Zeller, grand défenseur de l'autonomie locale<sup>4</sup>. Signalons également la tentative de la droite sénatoriale pour transformer l'équilibre du Parlement au profit du Sénat en instituant un bicamérisme égalitaire pour les lois relatives à l'administration des collectivités territoriales. De cette initiative, la révision de

---

4. *Pouvoirs locaux*, n° 67, décembre 2005.

2003 ne garda qu'un droit de priorité du Sénat pour l'examen des textes ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales – droit de priorité dont l'impact est limité. Selon moi, si la défense des territoires est l'un des éléments majeurs de l'identité politique du Sénat, celle-ci ne peut se résumer à cette dimension. C'est appauvrir sa fonction politique, celle d'une assemblée législative de plein exercice. La défense des territoires ne peut être qu'un « bonus », comme le répètent à l'envi les présidents du Sénat Christian Poncelet puis Gérard Larcher, c'est-à-dire un élément de différenciation dans l'expression, et non le fondement d'une représentation territoriale. Le seul problème, on le verra, est que, lors des réformes locales entreprises après 2007, la majorité sénatoriale actuelle n'a eu ni les moyens ni la volonté de faire respecter cette « sensibilité » territoriale.

### *L'échec des tentatives de réforme électorale*

L'un des facteurs de l'absence d'alternance au Sénat et de l'inexacte représentation de l'état des forces locales est

bien connu. Il s'agit de l'insuffisante prise en compte des évolutions de la France contemporaine. L'idée n'est bien évidemment pas de passer d'un excès à l'autre. Elle consiste seulement à affirmer, comme l'avait d'ailleurs écrit Christian Poncelet, qu'une « meilleure prise en compte de la réalité urbaine devrait permettre de purger, une fois pour toutes, cette querelle en représentativité et donc en légitimité qui est instruite à l'encontre du Sénat ». Le rapport en juillet 2002 du groupe de réflexion sur l'institution sénatoriale, présidé par le sénateur Hoeffel, et au sein duquel je représentais le groupe socialiste pour ma première grande responsabilité au palais du Luxembourg, abondait dans le même sens : « Force est de reconnaître que l'appréciation positive des travaux sénatoriaux est altérée, en quelque sorte brouillée, par le débat récurrent sur le statut électoral des sénateurs et notamment par les critiques lancinantes à l'encontre de la durée du mandat sénatorial et de la représentativité du Sénat. » Pourtant, après 2007, la droite sénatoriale n'a pas su saisir l'occasion offerte par le chef de l'Etat de faire évoluer sa représentativité.

En écoutant le discours prononcé par le président de la République le 12 juillet 2007 à Epinal, je fus d'abord surpris qu'il exprime sa volonté de rouvrir « le vieux débat sur le rôle du Sénat qui va et qui vient depuis que le général de Gaulle l'a ouvert en 1969 » et par son souhait de réfléchir « dans quelles conditions le Sénat pourrait mieux refléter la diversité française qui a besoin aujourd'hui d'être davantage présente dans les institutions de la République ». En effet, durant la campagne présidentielle, Nicolas Sarkozy n'avait pas franchement brandi le drapeau de la réforme du Sénat ! Connaissant mal l'institution, il avait proposé qu'une dose de proportionnelle y soit introduite alors que, depuis la réforme de 2003, la moitié des sièges sont pourvus par ce mode de scrutin. Cette référence précise lors du discours d'Epinal contrastait avec le flou général de son discours. Elle n'était pas anodine mais, en réalité, Nicolas Sarkozy n'avait pas les moyens de ses ambitions. La réforme constitutionnelle supposait bien évidemment l'accord de la majorité sénatoriale, c'est-à-dire qu'elle accepte de modifier son mode de scrutin au risque de perdre un jour sa majorité. Le prix à payer pour la démocratisation du Sénat était trop fort.

Ma seconde surprise survint à la lecture du rapport Balladur sur la révision de la Constitution, quatre mois plus tard. J'avais été auditionné par le comité qu'il présidait, avec François Hollande, Jean-Marc Ayrault et André Vallini. J'avais travaillé étroitement avec ce dernier et avec le délégué national aux institutions du Parti socialiste, également secrétaire général du groupe socialiste au Sénat, Bernard Rullier, pour que le bureau national du Parti socialiste prenne en compte, dans sa position adoptée à l'unanimité le 18 septembre 2007, une référence précise<sup>5</sup> à la nécessaire réforme du mode de scrutin du Sénat. Pour moi, comme pour tous les sénateurs socialistes, cette réforme constituait un préalable indispensable à notre accord pour une révision de la Constitution. J'avais plaidé avec force dans ce sens devant le comité Balladur. Le rapport

---

5. « Concernant le Sénat, les socialistes se prononcent en faveur d'une profonde réforme du mode de scrutin sénatorial :

- le rétablissement de l'élection à la proportionnelle dans les départements qui élisent trois sénateurs,
- la refonte du collège électoral sénatorial, permettant de représenter équitablement les populations de toutes les catégories de collectivités territoriales,
- le renouvellement intégral du Sénat tous les six ans,
- le maintien du scrutin indirect dans le cadre départemental.

accédait à notre revendication et proposait une réforme du mode de scrutin du Sénat, le régime électoral actuel « favoris[ant] à l'excès la représentation de zones faiblement peuplées au détriment des zones urbaines ». Il recommandait que « soit affecté à chacune des collectivités territoriales dont les représentants concourent à la désignation [du Sénat] un nombre de délégués déterminé de telle manière que soit garantie une représentation équilibrée de chacune d'elles en fonction de sa population ». Il préconisait à cet effet de modifier simplement l'article 24 de la Constitution pour préciser que le Sénat assurerait la représentation des collectivités territoriales de la République « en fonction de leur population ». Cette modification de la Constitution était nécessaire pour briser la jurisprudence du Conseil constitutionnel du 6 juillet 2000, qui avait en quelque sorte figé un système électoral en accordant une place prépondérante aux élus locaux dans ce collège électoral, et singulièrement aux représentants des communes, empêchant le rééquilibrage et la démocratisation de celui-ci. Suivant ces préconisations inattendues, le gouvernement s'engagea

dans cette voie. L'article 9 du projet de loi constitutionnelle modifiait l'article 24 de la Constitution. Mais il était moins directif, précisant que le Sénat « assure la représentation des collectivités territoriales de la République en tenant compte de leur population ». Le critère tiré de la référence à la population apparaissait, mais en retrait comparé aux propositions du rapport Balladur : « tenir compte » est moins impératif qu'« en fonction ». Surtout, les dispositions transitoires de la révision, qui servent souvent à en retarder les effets, risquaient de reporter une réforme électorale du Sénat à 2011, voire 2014 ! Le 10 avril 2008, j'adressai donc un courrier au Premier ministre, François Fillon, lui demandant de présenter, parallèlement au projet de loi constitutionnelle, un projet de loi relatif aux conditions de l'élection des sénateurs. Pour maintenir la pression, je déposai le 7 mai 2008 avec Bernard Frimat, vice-président du Sénat, spécialiste des questions électorales et institutionnelles dans notre groupe, et grand expert du règlement du Sénat, une proposition de loi relative aux conditions de l'élection des sénateurs. Nous y écrivions que le Sénat était devenu le

grand conseil des communes les moins peuplées de France, et qu'il devait désormais représenter le paysage institutionnel du présent et non celui du passé. Las, l'initiative fut rejetée le 4 juin 2008 par la majorité sénatoriale après un débat épique, une demande de *quorum* et une avalanche d'arguments de mauvaise foi. Dans mon discours, j'avais rappelé que l'opposition était disponible pour un consensus républicain sur la réforme du Sénat, à condition que ce consensus se fasse dans le respect mutuel. Cette réforme était en effet plus que jamais nécessaire, la réforme des institutions devant avoir comme objectif une véritable avancée pour la démocratie dans notre pays. Dans l'hémicycle bondé, la réceptivité à droite ne me semblait pas optimale.

Qu'elle semblait loin l'époque du rapport Hoeffel, en 2002, où la majorité sénatoriale exprimait le souhait de « mieux prendre en compte le fait urbain, et notamment la place des grandes villes dans le collège sénatorial » et, par ailleurs, d'« assurer une meilleure représentation aux départements et aux régions qui procéderaient désormais



à l'élection de délégués supplémentaires, à l'instar des communes les plus peuplées ». Qu'elle semblait loin la proposition de loi du 18 février 1999, signée par les sénateurs Henri de Raincourt, Jean Arthuis, Josselin de Rohan, Gérard Larcher, Jean-Jacques Hiest, entre autres signataires. On pouvait pourtant y lire : « Le mode d'élection du Sénat est resté inchangé depuis 1958. Il n'est pas immuable. Quarante ans après la mise en place de la V<sup>ème</sup> République, le moment semble venu d'adapter le collège électoral aux évolutions démographiques et sociologiques de la France, sans pour autant toucher aux principes qui fondent la spécificité sénatoriale au sein du bicamérisme. L'impératif de modernisation de la vie politique, auquel le Sénat adhère pleinement, inclut la réforme du mode de scrutin sénatorial ». Au pied du mur, les belles intentions et les beaux discours se fracassèrent sur la réalité du conservatisme politique et le caractère immuable que la majorité sénatoriale entendait donner à cette institution. En quelque sorte, c'est autant la gauche qui souhaite l'alternance au Sénat que la droite qui la refuse. Mais cette dernière détient les clés de la réforme et s'obstine à

la maintenir fermée ! Quelques jours plus tard, le 20 juin 2008, sans grande surprise, la majorité sénatoriale adoptait l'amendement de la commission des lois qui faisait disparaître toute référence à la population, et bloquait ainsi toute possibilité d'évolution démocratique du mode de scrutin du Sénat.

Le général de Gaulle avait reconnu que « le Sénat a un privilège exorbitant et imparable, celui de tout bloquer. [...] Seul le Sénat aurait la possibilité d'être contre tout avis sans qu'on puisse rien contre lui. S'il y a eu une erreur dans la Constitution de 1958, c'est bien celle-là ; de créer un corps contre lequel on ne peut rien, alors qu'on peut quelque chose contre tous les autres ». Rétrospectivement, en ce mois de juin 2008, cet aveu a pris tout son sens.

Sur cette question, le prochain rendez-vous sera donc celui de l'élection présidentielle de 2012 : je compte mettre à nouveau ce thème à l'agenda de la campagne, quel que soit le résultat des élections sénatoriales de septembre 2011.

## LA RÉFORME IMPOSSIBLE

### *Eloge du bicamérisme*

Une seconde chambre est indissociable des Etats fédéraux : elle y représente les Etats fédérés, soit par l'élection, comme aux Etats-Unis, soit par la désignation des exécutifs régionaux, comme en Allemagne. Il en va différemment dans un Etat unitaire. En outre, dans notre histoire, le Sénat a oscillé entre défense de la République et obstacle au suffrage universel, défense des libertés publiques et locales et accompagnement docile du recul des garanties pénales ou de l'autonomie locale.

La seconde chambre a eu du mal à se mettre au diapason de la démocratie. Sous la Révolution, c'est la crainte de la foule ou de l'enthousiasme populaire qui inspire ceux qui combattent une assemblée unique. En 1789 cependant, pour certains, le monocamérisme ne peut refléter la volonté d'un pays qui n'a pas encore réglé ses querelles

d'ordres et n'est pas encore une nation<sup>6</sup>. Pour d'autres, le bicamérisme, c'est le temps de la réflexion. C'est aussi l'instrument de la contestation face à la centralisation de la royauté. Il représenterait les provinces à côté de la nation. Mais le constituant de l'époque n'a pas su comment le représenter en dehors de la nation : suivant Sieyès, il a assimilé unité nationale et unité du pouvoir législatif. Complicité ou appui du despotisme, frein aux réformes politiques, relais du veto royal ont ensuite condamné le parlement bicaméral dans les débats constitutionnels révolutionnaires. L'instauration du Conseil des Anciens en 1795 pour pondérer et brider l'influence populaire sur l'action législative, puis le Sénat conservateur de 1799, année de son installation au palais du Luxembourg, le retour des sénateurs héréditaires et aristocratiques en 1815 arriment le bicamérisme au combat contre la démocratie pour favoriser l'influence politique des notables, voire de la noblesse. La II<sup>ème</sup> République

---

6. Karen Fiorentino, *La Seconde Chambre en France dans l'histoire des institutions et des idées politiques (1789-1940)*, Paris, Dalloz, 2008.

exclut à nouveau une seconde chambre en 1848, tandis que le Second Empire rétablit un Sénat servile. Logiquement, Gambetta combattit d'abord la chambre de résistance au suffrage universel avant de s'y rallier dans son fameux deuxième discours de Belleville du 23 avril 1875 au motif que les communes se voient confier l'élection des sénateurs. Il considéra alors le Sénat comme un instrument d'éducation, de propagande et de prosélytisme républicains. Ce fut la naissance du Grand Conseil des communes de France et la constitution du bastion de la République.

Pourtant, et malgré la réforme communale de 1884, indéniable progrès démocratique pour une institution issue du compromis entre républicains très modérés et monarchistes moyennement libéraux, les oppositions du Sénat aux réformes sociales, à l'impôt sur le revenu, au vote des femmes conduisirent Jean Jaurès à vouloir réduire son rôle à une chambre d'enregistrement<sup>7</sup>. Comme il l'écrivit

---

7. Chambre des députés, débat du 12 avril 1895.

ensuite dans *La Dépêche de Toulouse* le 28 décembre 1903, si grâce à la démocratisation de 1884 le Sénat s'est républicanisé, cette démocratisation n'a pas permis aux « questions économiques et sociales », qui dominent le débat politique, de faire « la conquête du Sénat ». Dans la seconde chambre, le rapport de force et le débat démocratique évoluèrent, mais la méfiance persista à gauche. Abusant de ses prérogatives constitutionnelles alors qu'il n'avait pas la légitimité démocratique de la Chambre des députés de 1936, le Sénat fit chuter les gouvernements du Front populaire conduits par Léon Blum. Ce dernier demanda en 1937 les pleins pouvoirs financiers pour faire face à la crise et redresser l'économie : premier refus et démission. Il réitéra cette demande en 1938 face à la résurgence de l'activisme d'extrême droite, mais essuya un second refus du Sénat et démissionna à nouveau.

Ce réflexe conservateur du Sénat sous la III<sup>ème</sup> République n'arrangea rien. Ainsi, l'assemblée constituante de 1945, très progressiste, voulut le supprimer. Cependant, le référendum du 5 mai 1946 rejeta le projet

constitutionnel avec un parlement monocaméral. Rétabli dans ses prérogatives en 1958, le Sénat s'opposa à de Gaulle après 1962 davantage sur la question de la procédure de révision de la Constitution que sur le principe de l'élection au suffrage universel direct du chef de l'Etat. Sauvé par l'échec du référendum de 1969 qui en aurait fait une assemblée consultative et technique, il demeura dominé par le centre droit durant trente ans. L'arrivée au pouvoir de la gauche en 1981 provoqua, avec l'installation au Sénat et à la présidence du groupe RPR de Charles Pasqua en 1983, un raidissement des groupes de la droite sénatoriale. Ils refusèrent désormais que des sénateurs socialistes président certaines commissions. Surtout, les débats se clivèrent, l'institution se politisa et le Sénat devint le bastion de l'opposition à François Mitterrand. Il s'opposa à toutes ses réformes, sauf, après beaucoup d'hésitations, aux lois de décentralisation du 2 mars 1982. Il faut par exemple se souvenir de la première version de la question prioritaire de constitutionnalité, appelée alors exception d'inconstitutionnalité, proposée par le président du Conseil constitutionnel de l'époque, mon ami et

collègue Robert Badinter. Elle fut rejetée par le Sénat à deux reprises, en 1990 puis en 1993. Sur vingt ans, le Sénat mena le combat contre la gauche à trois reprises : de 1981 à 1986, de 1988 à 1993, de 1997 à 2002. Il s'agissait d'un combat de position, sans concession, sauf pour les textes touchant aux collectivités locales. Je me souviens en particulier d'une commission mixte paritaire de plusieurs jours pour adopter la réforme de l'intercommunalité, en 1999. La tactique consistait en une dilataion progressive du temps parlementaire pour étouffer le programme législatif de réformes du gouvernement, voire en une classique bataille d'obstruction, comme les trois semaines nécessaires à l'adoption du texte sur le calendrier électoral, remettant l'élection présidentielle avant les élections législatives. Le Sénat a ainsi siégé du 16 janvier au 7 février 2001, écoutant une cinquantaine de sénateurs RPR ou UDF sur plus de trente heures, dans une discussion générale inorganisée à dessein pour durer le plus longtemps possible. L'image du Sénat n'en fut guère grandie. Sa bataille contre la parité, contre la limitation du cumul des mandats, sans parler de sa lutte

déterminée contre les avancées sociales proposées par la gauche plurielle, son opposition à sa propre réforme électorale nécessaire et indispensable, renforcèrent l'image d'une assemblée arrimée à une France des notables. Encore récemment, lors des débats sur la loi de bioéthique, la droite sénatoriale s'est opposée au progrès médical et à toute avancée de la recherche sur l'embryon, des chantiers pourtant fondamentaux dans le siècle qui s'ouvre.

Il n'est donc guère surprenant qu'à chaque élection présidentielle, ou presque, une partie de la gauche veuille supprimer le Sénat ou le fusionner avec le Conseil économique, social et environnemental – pourtant une vieille idée néocorporatiste et gaulliste. D'autres, comme Michel Rocard en 1996, proposent d'en faire un Bundesrat à la française, avec les grands élus de notre République (présidents de conseils régionaux ou généraux) comme membres de droit. D'autres encore avancent l'idée d'élire une super Assemblée nationale bis à la proportionnelle au suffrage universel direct, pour une

meilleure représentativité. Les plus audacieux rêvent d'une chambre haute dévolue à la défense du long terme. Elle pourrait l'emporter sur la chambre basse au nom précisément de la représentation des intérêts écologiques, les gouvernements représentatifs étant jugés « impuissants à prévenir la catastrophe environnementale ». Pierre Rosanvallon a fait justice de ce bicamérisme « correcteur de la myopie démocratique » en jugeant lucidement que les modalités d'élection d'un tel Parlement seraient « difficiles à déterminer<sup>8</sup> ».

### *La seconde chambre en mal de légitimité*

Le foisonnement des secondes chambres dans le monde rend difficile l'établissement d'un modèle unique, car cette institution exprime à chaque fois l'identité politique d'un pays et son histoire. En quinze ans, le nombre d'Etats bicaméraux a doublé. Pour certaines jeunes démocraties, une seconde chambre permet d'améliorer la

---

8. Pierre Rosanvallon, « Sortir de la myopie des démocraties », *Le Monde*, 8 décembre 2009.

représentation du Parlement. Dans les Etats complexes, où la nation est en construction, elle permet d'associer les élites traditionnelles et professionnelles, ou les minorités nationales, linguistiques ou religieuses. Issue d'un compromis institutionnel, elle apparaît, dans des pays qui ont connu une longue guerre civile, comme un instrument de résolution des conflits et de stabilisation institutionnelle, par exemple dans l'Afrique des Grands Lacs. La création d'un Sénat au Liban ou en Irak devrait contribuer à y consolider la paix civile, en assurant dans chacun de ces pays une représentation parlementaire équitable.

Une seconde chambre est nécessaire dans les Etats fédérés. Elle y représente les entités qui les constituent, garantit leur participation aux décisions prises par l'échelon central, aux côtés des assemblées élues directement par les citoyens. Les Etats-Unis, le Canada, le Mexique, la Russie, le Brésil, l'Ethiopie, l'Inde, l'Australie et la Belgique connaissent ce mode d'organisation qui laisse aux territoires une large autonomie d'organisation. Dès la fin du régime de l'apartheid, l'Afrique du Sud s'est dotée

d'une seconde chambre, prouvant ainsi l'attrait du bicamérisme pour des pays accédant à la démocratie.

Les Etats fédérés élisent leurs représentants, comme aux Etats-Unis, ou envoient les chefs des exécutifs régionaux ou leurs représentants, comme en Allemagne. Leur composition n'est pas fonction de la population. Aux Etats-Unis, les deux sénateurs du Wyoming représentent 522 000 habitants et ceux de Californie, 36 550 000, soit un écart d'un à soixante-dix. Leur influence est par définition plus importante que dans les Etats unitaires. On connaît le rôle du Sénat dans ce pays, considérable, et notamment son influence sur la politique étrangère. Ses moyens sont incomparablement plus importants que ceux d'aucune autre assemblée parlementaire dans le monde. On sait moins que le Bundesrat, garant du fédéralisme allemand, est toujours saisi en premier des textes législatifs, et que le bicamérisme allemand privilégie le Bundesrat, qui dispose d'un droit de veto sur toute loi dont une seule disposition à un caractère fédératif. Une réforme adoptée en 2006 a toutefois réduit le nombre de

lois concernées par cette conception extensive. Désormais, seules 30 % des lois nécessitent l'accord du Bundesrat, contre 60 % auparavant. Au Canada, les sénateurs sont nommés et peuvent exercer leur mandat jusqu'à 75 ans. La réforme du Sénat y est un sujet récurrent de la vie politique. Récemment, le gouvernement conservateur a proposé de limiter le mandat des sénateurs à huit ans afin d'« accroître la légitimité démocratique de la chambre haute ».

Dans les Etats régionaux, la réforme des secondes chambres est en projet. Celles de l'Italie ou de l'Espagne ne sont pas assez différenciées des premières chambres et reflètent insuffisamment la régionalisation entreprise dans ces pays. Cependant, en 2006, les réformes destinées à adapter leur représentation à l'évolution des territoires ont échoué. En juin 2006, les Italiens ont ainsi refusé par référendum l'instauration d'une république fédérale. Le Sénat italien reste élu au suffrage universel direct, à la proportionnelle depuis 2005, comme pour la Chambre des députés, mais les modalités de répartition,

différentes, peuvent entraîner la désignation de majorités différentes, alors qu'il dispose des mêmes pouvoirs. Cela peut ainsi conduire à un blocage du système institutionnel.

En Espagne, pays que je connais bien pour présider le groupe d'amitié du Sénat, mais aussi et surtout parce qu'il s'agit en quelque sorte de ma seconde culture, le processus d'autonomie ne s'est pas encore traduit par une réforme du Sénat en faisant une chambre de représentation territoriale. Il reste en effet élu aux quatre cinquièmes directement par le peuple, dans le cadre des provinces, un cinquième seulement étant désigné par les communautés autonomes. Cette légitimité démocratique ne lui confère pourtant pas un rôle équivalent à celui du Congrès des députés : son influence est moindre. Toute loi est en effet examinée d'abord par les députés, y compris les propositions des sénateurs espagnols. Le Congrès des députés peut briser un veto du Sénat et décide systématiquement du texte définitif sans qu'une procédure de conciliation entre les assemblées soit prévue. Le Sénat peut même être dissous alors qu'il n'intervient ni dans la

formation ni dans la censure du gouvernement. Faute de représenter la réalité politique de l'organisation locale espagnole, les communautés autonomes, le Sénat reste bancal et son rôle est incertain, à l'image de celui d'une Espagne qui hésite à basculer clairement vers le fédéralisme. Le consensus politique entre le Parti socialiste ouvrier espagnol (PSOE) et le Parti populaire, nécessaire à la réforme institutionnelle, manque, ce dernier militant au contraire en faveur d'un Etat centralisé et fort. Malgré l'appel lancé en avril 2008 par le Premier ministre Zapatero au leader de l'opposition Rajoy, la réforme est dans l'impasse.

En Grande-Bretagne, l'évolution de la Chambre des lords donne à cette assemblée une place nouvelle au sein du système politique britannique. Une loi du gouvernement travailliste de Tony Blair en 1999 a en effet aboli la pairie héréditaire, tandis qu'une loi constitutionnelle de 2005 a créé une nouvelle Cour suprême en supprimant les juges membres de la Chambre des lords. Une résolution de la Chambre des communes de mars 2007 s'est prononcée

en faveur d'une seconde chambre élue soit dans sa totalité, soit à 80 %, ce que la Chambre des lords a rejeté. Dans un livre blanc de juillet 2008, un groupe de travail transpartisan, réuni sous l'égide du ministère de la Justice, a toutefois préconisé une « seconde chambre élue », l'une des options étant le scrutin direct pour un mandat non renouvelable de douze à quinze ans. Cette démocratisation – relative – s'effectue sans considération des réformes territoriales, et notamment du processus de dévolution qui a confié des prérogatives importantes aux parlements régionaux d'Irlande du Nord, d'Ecosse et du Pays de Galles. En amplifiant leur légitimité démocratique, les lords ont accru leur influence sur la législation. Canada, Grande-Bretagne, Espagne ou Italie : les secondes chambres sont à la recherche d'une légitimité démocratique renforcée ou d'une meilleure représentativité territoriale, parfois des deux.



### *Le fondement d'un bicamérisme rénové*

Dans un Etat unitaire comme la France, une seconde chambre qui ne parvient pas à convaincre qu'elle remplit une fonction de représentation distincte, ou du moins différenciée par rapport à la première chambre, et apparaît par conséquent comme sa simple copie, se trouve structurellement dans l'incapacité de justifier son utilité, et donc son existence aux yeux de la nation.

Pour ma part, je vois quatre fondements au bicamérisme : l'équilibre dans la démocratie, la garantie des libertés locales et individuelles, l'amélioration de la législation et une représentation des Français à travers leurs collectivités. Un Parlement bicaméral fonctionne mieux, écrit de meilleures lois et en contrôle mieux l'application. Une représentation parlementaire bicamérale est plus diversifiée. Elle permet un dialogue pluraliste. Elle constitue un facteur supplémentaire de réflexion, de concertation et même de confrontation.

L'idée, née chez les libéraux du XIX<sup>ème</sup> siècle<sup>9</sup>, qu'un Sénat peut constituer un « rempart contre le suffrage universel », m'a en revanche toujours choqué. On la trouve encore lors des débats parlementaires, à chaque tentative de démocratisation du mode de scrutin du Sénat, ou dans les propos du président du Sénat, pour qui le bicamérisme constitue un « contrepoids aux excès qui pourraient venir soit de l'exécutif soit d'un mouvement exceptionnel de la chambre basse<sup>10</sup> ». Le seul problème est que ce contrepoids penche toujours dans le même sens. Quand la gauche perd les élections présidentielles, elle perd tout : Assemblée et Sénat ; quand la droite perd les élections présidentielles, elle garde le Sénat.

9. Notamment Odilon Barrot en mai 1848, puis Lucien-Anatole Prévost-Paradol dans *La France nouvelle* en 1868.

10. Discours devant l'Académie des sciences, arts et belles-lettres de Caen, 26 avril 2008.

## L'ALTERNANCE AU SÉNAT

### *Une évidence*

Scrutins locaux après scrutins locaux, le décalage ne cesse de croître entre la composition du Sénat et la réalité politique des territoires. Le succès de la gauche aux cantonales de mars 2011, on l'a vu, a constitué la sixième victoire locale consécutive. Dans notre Constitution, le Sénat représente les collectivités locales et, par son mode de scrutin, singulièrement les communes. En toute logique démocratique, la victoire de la gauche aux élections municipales aurait déjà dû lui permettre d'être majoritaire au Sénat ! Pourtant, malgré le succès de mars 2008, les élections sénatoriales de septembre 2008 n'ont pas suffisamment traduit cette nouvelle majorité locale en raison d'un mode de scrutin injuste, et aussi parce qu'en 2008 le renouvellement ne concernait qu'un tiers de l'assemblée sénatoriale. La gauche a progressé mais elle n'a pas emporté le Sénat. Or, elle gère la quasi-totalité des régions, et la majorité des départements et

des moyennes et grandes villes. Désormais, une large majorité de Français appartient à une collectivité locale gérée par la gauche. L'alternance au Sénat serait la conséquence non seulement logique, mais démocratique de ces victoires locales consécutives. Dans une démocratie normale, où l'expression « le Sénat représente les collectivités locales » signifie que sa majorité traduit les majorités locales, l'alternance aurait déjà dû avoir eu lieu.

Cette possible alternance, qui serait ainsi inédite depuis les débuts de la V<sup>ème</sup> République – ce qui ne cesse de surprendre mes collègues parlementaires ailleurs dans le monde –, trace des perspectives nouvelles pour la chambre haute qui, demain, peut constituer un élément majeur d'équilibre de notre démocratie. Elle devra conduire vers un bicamérisme rénové, se substituant à une assemblée conservatrice. De nombreux républicains peuvent se retrouver dans cette ambition qui, au fond, consiste à juger que l'alternance est utile au bon fonctionnement de la démocratie, et que nous devons mieux prendre en considération nos territoires au sein de nos institutions.

A l'heure de la mondialisation, alors que les thuriféraires du village planétaire vantent la fin des terroirs en attendant celle des territoires, nos concitoyens ressentent bien la nécessité de se réinscrire dans une histoire et des références communes. Ils recherchent les liens de solidarité et la proximité qui font trop souvent défaut. Ils aspirent également à un art de vivre et à un vivre ensemble menacés d'uniformité. Dans cette perspective, ils sont amenés à redécouvrir leurs territoires et à y voir des lieux de mémoire et de tradition dans lesquels se réinscrire. Ils y voient aussi des lieux d'innovation et cherchent à y réinventer la modernité. Internet n'est alors plus seulement le symbole de la mondialisation, mais un outil pour promouvoir une nouvelle façon de gérer le temps et l'espace. Il n'est d'ailleurs pas étonnant que, dans ce contexte, les territoires ruraux connaissent une progression régulière de leur population. Ce mouvement, que le Sénat doit encourager en aidant les collectivités à poursuivre leur action de développement, est bien la preuve des nouvelles aspirations des Français. « L'assemblée des territoires » ne peut passer à côté de cette nouvelle donne. Grâce à la

décentralisation, les Français ont également pu mesurer combien les collectivités territoriales font désormais partie intégrante de leur quotidien : développement économique, action sociale, éducation, transport, logement, tous ces thèmes se conjuguent désormais aussi bien localement que nationalement.

Dans ces conditions, le Sénat doit se revendiquer fièrement comme la maison des territoires ; une assemblée pas uniquement des territoires, mais qui leur accorde une place particulière. Il ne s'agit pas pour elle de devenir un musée des particularismes, selon une vision étroite de la France d'aujourd'hui, mais de s'assumer comme l'étendard d'une diversité et d'une richesse française qu'il faut encourager. Défense des services publics, notamment en milieu rural, définition d'un bouclier rural, approfondissement de la décentralisation, voilà quelques-uns des combats que le Sénat doit porter en priorité dans les années à venir.

### ***Le « malaise des territoires » rend l'alternance possible...***

Autrefois chambre respectée, le Sénat est devenu une chambre bafouée. Le divorce entre les élus locaux et le gouvernement est consommé. Le malaise n'est pas récent. D'après les mémoires d'un sénateur illustre, au printemps 1962, « une vive inquiétude régnait parmi les responsables communaux à l'annonce d'un projet gouvernemental tendant à une profonde réforme des structures administratives. L'opposition du pouvoir à ce qu'il appelait la fronde des collectivités locales était notoire ». Dans un discours prononcé devant le congrès des maires le 14 mars 1962, il affirmait : « Nous sommes hostiles à toute réforme qui d'une manière détournée porterait atteinte à nos franchises locales, viderait la commune de sa substance, détruirait son originalité propre et la remplacerait par une organisation administrative régionale sans âme ». Ce sénateur s'appelait Gaston Monnerville : il présida le Sénat de 1947 à 1968<sup>11</sup>. Ce com-

bat est hélas encore d'actualité. Au lieu de s'affronter, Etat et collectivités locales ont mieux à faire : coopérer pour moderniser nos territoires et affronter la mondialisation de manière coordonnée. Au lieu de cela, depuis les lois de 2004 qui ont transféré certaines compétences de l'Etat vers les collectivités sans assurer un financement à une juste hauteur, la méfiance règne. Les ambitions recentralisatrices du gouvernement depuis 2007 ont accentué ce sentiment. Pour lui, les élus locaux dépensent trop, embauchent trop, gèrent mal. La défiance s'est substituée à la méfiance. La crise de confiance est profonde.

Les élus locaux n'ont pas accepté la suppression de la taxe professionnelle, l'intrusion accrue des préfets dans la vie des communes, la substitution des conseillers généraux et régionaux par des conseillers territoriaux éloignés des territoires. Le gel des dotations de l'Etat a ouvert une nouvelle ère : celle de la remise en cause des services publics, de la réduction drastique des dépenses publiques et des effectifs. Depuis une décennie, ces tendances viennent s'ajouter à d'autres, plus profondes.

11. Gaston Monnerville, *Vingt-deux ans de présidence*, Paris, Le Cherche-Midi, 2e éd., 2003, p. 311.

Principale cause de ce malaise chez les maires ruraux : le retrait progressif des services publics. La liste est longue : rétrécissement du rôle de la Direction départementale de l'équipement, cantonnée à des domaines régaliens, fermeture de classes, voire d'écoles, démantèlement des gares rurales, disparition des trésoreries et des perceptions, sans parler de celle des bureaux de poste, de la concentration des maternités, de la fermeture des tribunaux d'instance ou, pire, d'hôpitaux et de la désertification médicale. Toutes ces décisions sont prises sans véritable concertation, et même sans négociation avec les élus de proximité, le plus souvent sans avertissement ou information préalable des populations.

Les collectivités se retrouvent donc en première ligne pour suppléer ce désengagement de l'Etat, alors que, depuis 2004, celui-ci ne cesse de leur transférer des compétences. Ainsi, les maires sont de plus en plus sollicités en matière de prévention de la délinquance, de logement, d'action sociale, de culture, d'équipements, alors que leur marge de manœuvre financière se réduit. Les maires

ruraux subissent un considérable décalage entre les responsabilités qui sont les leurs et les moyens dont ils disposent. Leur insécurité juridique est forte.

Enfin, l'évolution consumériste du comportement des citoyens constitue elle aussi un élément significatif du désarroi des élus. Les administrés demandent à ces derniers de satisfaire toujours plus vite leurs besoins croissants, tout en les sanctionnant en cas de hausse des impôts locaux. Le défi tourne pourtant à la gageure quand l'Etat lui-même n'honore pas sa parole et ne respecte pas ses obligations financières vis-à-vis des collectivités territoriales. Dans ce contexte, alors qu'ils devraient trouver un relais et une oreille attentive, les élus locaux ne peuvent plus compter sur le Sénat autant qu'ils le devraient.

### ***Le désarroi des élus locaux et l'impuissance du Sénat***

Cette fracture entre le Sénat et les élus locaux a été éclatante lors de la dernière réforme des collectivités

territoriales. Force est de constater que la majorité au Sénat n'a guère été en mesure de résister aux injonctions du gouvernement. Ainsi, le sénateur Michel Mercier (Union centriste) était « opposé au rapprochement des conseillers généraux et des conseillers régionaux ». Il considérait que « le couple département/région n'était pas un couple pertinent, contrairement au couple département/commune ». C'est ce qu'il indiqua dans le rapport « Faire confiance à l'intelligence territoriale », cosigné par les sénateurs Yves Krattinger (socialiste), Jacqueline Gourault (centriste) et Claude Belot (UMP), que le gouvernement ne prit même pas la peine de lire alors qu'il réunissait une large majorité. Cette opposition n'empêcha pas le ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Espace rural, le même Michel Mercier, de faire ensuite voter cette réforme, qu'il jugeait non pertinente lorsqu'il siégeait sur les bancs du palais du Luxembourg. De même, et alors que le sénateur UMP Jean-Pierre Raffarin sonnait la « mobilisation des Girondins », la « fronde » des sénateurs UMP contre la réforme territoriale fit long feu lorsque l'Elysée eut sifflé la fin de la partie.

Le pôle départements-régions apparaît ainsi comme un contresens, voire un non-sens complet : il brouille la mission de chacune de ces collectivités sans clarifier le rôle d'aucune ! Il départementalise les régions sans les conforter. Il brouille la mission de proximité et de solidarité du département. Il introduit en outre une confusion entre le rôle des régions et celui des métropoles, qui auront aussi en charge des compétences fortes en matière d'économie et d'aménagement. La suppression de la clause de compétence générale pour les départements et les régions, mais aussi pour les communes, revient, contrairement à ce que le gouvernement a voulu faire croire, à nier la définition même de la collectivité territoriale, qui doit être pleinement compétente sur son territoire. Elle l'assimile au fond à un établissement public à peine amélioré. Quant à la simplification des compétences, elle est tellement... complexe que le législateur a prévu lui-même que cette nouvelle répartition des compétences serait « évaluée » avant le 31 décembre 2017, et que des « mesures d'adaptation » seraient proposées si « nécessaires ».

Le monopole d'attribution de compétence que la loi instaure est déjà critiqué par un rapport – publié six semaines après la promulgation de la loi ! – du sénateur UMP Antoine Lefèvre. Ce dernier remarque que la logique de « blocs de compétences exclusives pures n'est peut-être pas la plus adaptée » et estime qu'il est nécessaire de « rechercher une solution intermédiaire ». Bref, les auteurs de cette réforme reconnaissent qu'elle doit être remise en chantier alors qu'elle n'est pas encore appliquée...

Par ailleurs, la disparition des conseillers généraux programmée pour 2014 consacre la fin de l'influence des maires des communes rurales. En effet, ces élus sont majoritaires dans la composition des assemblées des départements. Ce ne sera plus le cas avec cette réforme qui marginalise numériquement les représentants des territoires ruraux, en les écartant des centres de décision. En vérité, ce n'est qu'une étape avant la lente disparition des petites communes, digérées par l'intercommunalité, asphyxiées par les règles de financement, entravées par les restrictions de la clause de compétence générale. Par

ailleurs, et contrairement aux idées reçues, le conseiller territorial n'entraînera pas d'économies miraculeuses. Le montant des indemnités des élus locaux est dérisoire face à ce qu'ils accomplissent quotidiennement. 70 % d'entre eux n'en perçoivent aucune. Pour le reste, leur coût représente seulement 0,4 % du budget des collectivités. Les 500 000 élus municipaux sont une richesse pour notre nation, et s'acquittent de leurs devoirs civiques bénévolement en rognant sur leur temps libre et leur vie de famille.

La réforme territoriale accroîtra les inégalités budgétaires entre les collectivités. L'arme historique dont disposaient les élus ruraux reposait sur les ressources financières des départements dans lesquels ils siègent. Leur disparition programmée s'attaque au principal outil de redistribution territoriale des ressources économiques au bénéfice des petites municipalités.

L'autre déception des élus de proximité est leur mise en surveillance par les préfets dans la gestion des communes.

La réforme des collectivités territoriales va donner aux représentants de l'Etat des pouvoirs excessifs pour fusionner telle ou telle commune sans avoir recueilli l'accord unanime de celles appelées à disparaître. Or, la concertation avec les élus de proximité doit être au cœur de la réorganisation territoriale, sans quoi elle sera impossible à mettre en place.

L'esprit des différentes lois de décentralisation était la suppression des tutelles et la responsabilisation des élus. C'est cela qui est plébiscité par la population. Celle-ci fait confiance à plus de 69 % aux conseillers municipaux tandis que le gouvernement stagne à 31 %, selon le dernier baromètre de confiance politique (TNS Sofres, décembre 2009). A l'heure où même la confiance des citoyens en leurs élus locaux s'érode, la défiance de l'Etat à leur égard les fait douter de leur mission. Leur désarroi grippe à son tour l'action territoriale de l'Etat.

## LE SÉNAT DANS L'ALTERNANCE

Quel que soit le résultat de l'échéance majeure de notre vie politique, l'élection présidentielle de 2012, le Sénat doit se moderniser, il doit évoluer, il doit bouger. Jusqu'à l'élection de mai 2012, le Sénat de l'alternance ne serait pas seulement la seule expression institutionnelle de l'opposition, ce qui serait une nouveauté, il constituerait surtout le dernier contre-pouvoir. Face à la majorité caporalisée, à la magistrature préfectoralisée, aux corps intermédiaires marginalisés, le Sénat représenterait en effet, pour les Français et les élus locaux, l'ultime rempart contre une nouvelle vague de libéralisme sans retenue. Rempart pour les services publics, les libertés individuelles et les libertés locales, il dispose de suffisamment de moyens pour imposer son rythme aux réformes à défaut d'en empêcher l'adoption – même si son droit de veto constitutionnel et européen peut s'avérer redoutable. La gauche plurielle entre 1997 et 2002 en fit l'amère expérience. Le gouvernement de gauche respecta la majorité sénatoriale. Pendant ces cinq années, une loi



d'initiative parlementaire sur trois émana du Sénat, et un amendement sénatorial sur deux fut retenu. En revanche, la majorité sénatoriale usa et abusa des ressorts de la procédure pour prendre son temps et retarder le plus possible des réformes pourtant attendues par les Français, mais qui avaient le défaut d'être présentées par le gouvernement de la gauche plurielle... Alors qu'à l'époque le gouvernement maîtrisait en théorie tout l'ordre du jour, on imagine bien le pouvoir de négociation que le partage de la moitié de l'ordre du jour confère au Sénat depuis la révision de 2008.

En toute hypothèse, le Sénat doit évoluer ; pour se moderniser, mais également pour moderniser les relations entre l'Etat et les collectivités locales.

***L'alternance doit conduire le Sénat à jouer un rôle accru***

Une ambition pour le Sénat de l'alternance ne doit pas se contenter de rectifier une image décalée et dégradée par

rapport à la réalité du travail parlementaire fourni par les sénateurs. Elle ne peut non plus se payer de mots, proclamer son autonomie politique et subir les directives de l'Elysée ou d'une majorité de députés pour, à la fin et après un semblant de résistance, capituler. Elle ne peut enfin se féliciter du « bonus » que constitue la représentation des territoires sans se donner les moyens de cette représentation.

Quel sens aurait l'alternance si ses effets n'étaient pas immédiatement visibles dans l'hémicycle ? Une alternance au Sénat constitue un enjeu assez fort pour regarnir l'hémicycle et pour que l'opinion – et les médias – s'intéresse à nouveau à cette institution. Mais ne soyons pas naïfs : cet intérêt ne durera pas. Pour impliquer davantage de sénateurs dans le travail législatif, l'application progressive des engagements en matière de cumul des mandats doit accentuer ce mouvement. Toutefois, cela non plus ne sera pas suffisant. C'est pourquoi il faudra proposer une autre façon de fonctionner. Les sénateurs eux-mêmes sont unanimes à reconnaître que le temps sénatorial

devient impossible à gérer, tant il est guidé par l'improvisation et l'incohérence : des semaines de boulimie législative conduites à un rythme effréné impossible à soutenir dans les commissions et en session ; des semaines creuses passées dans l'indifférence où le sentiment d'inutilité l'emporte sur l'intérêt des thèmes abordés. Il faudra bien revenir sur les conséquences négatives de la réforme institutionnelle. Cette remise à plat semble nécessaire si l'on veut relégitimer définitivement l'institution.

L'alternance au Sénat, c'est aussi la garantie d'une assemblée plus libre, émancipée de la tutelle politique de l'Élysée. Seule l'alternance permet de s'affranchir de la double soumission politique à la présidence de la République et au groupe majoritaire de l'Assemblée nationale, de cette morosité institutionnelle et de l'indifférence médiatique.

Cette ambition doit permettre au Sénat de l'alternance de devenir un interlocuteur naturel des élus locaux et de

leurs associations, en organisant une concertation permanente avec celles-ci sur tous les sujets affectant ou concernant les élus locaux. Régulateur, il doit également maîtriser le temps législatif et empêcher l'inflation des réformes législatives comme réponse aux faits divers. Aiguillon législatif, il lui faut se montrer plus actif en matière d'initiative et de contrôle, et faire remonter ce qui ne marche pas dans les territoires par la médiation des sénateurs qui doivent relayer depuis le terrain les problèmes d'application des lois. Le Sénat doit également être un pouvoir redouté de l'exécutif, craint des administrations, protecteur des citoyens et des usagers autant qu'un évaluateur des politiques publiques. Messager à l'international, enfin, il doit diffuser les valeurs républicaines et universelles, notamment en matière de droits de l'homme, afin de donner un contenu aux relations interparlementaires.

Enfin, le président du Sénat nomme de nombreux parlementaires dans des organismes aussi nombreux que divers et dispose d'un pouvoir de nomination important

au sein des grandes institutions de la République : Conseil constitutionnel, Conseil supérieur de l'audiovisuel, autorités indépendantes notamment. Ces nominations gagneraient à être effectuées dans l'impartialité et la transparence et à ne pas servir uniquement des objectifs électoraux internes au Sénat.

Plusieurs nouvelles missions pourraient être confiées au Sénat de l'alternance.

### ***Dresser un bilan de la France à la veille de l'élection présidentielle***

A la veille de l'échéance majeure de 2012, en utilisant les prérogatives d'investigation qu'ils détiennent, les membres du nouveau Sénat devront dresser un bilan des politiques publiques menées depuis dix ans dans leurs domaines de compétence respectifs, afin de réaliser l'audit de notre pays. Bien entendu, ce travail s'adressera à tous, puisque chaque sénateur sera invité à l'effectuer. Après tout, lors de ses vœux aux parlementaires le 12 janvier 2011, le président

de la République lui-même a formulé le souhait que les parlementaires « passent moins de temps dans l'hémicycle et plus de temps à juger sur pièce et sur place ainsi qu'à auditionner »...

### ***Renouer le dialogue avec les élus locaux***

Dès l'hiver 2011-2012, des états généraux des élus locaux seront organisés par le Sénat qui réunira toutes les associations d'élus et les acteurs locaux pour définir les priorités d'une relance de la décentralisation renforçant les libertés et les solidarités locales. A la logique actuelle de concurrence territoriale devra succéder une logique de solidarité. Le Sénat doit installer au sein de l'Etat une culture de la négociation permanente et de la recherche de compromis avec les collectivités territoriales. Il suivra en cela l'exemple des principales démocraties européennes, comme l'a montré un récent rapport d'information sur le dialogue entre l'Etat et les collectivités locales rédigé par mon ami le sénateur Didier Guillaume. L'absence de dialogue, organisé et encadré, entre l'Etat et les associations

d'élus se retrouve au niveau du Sénat, qui n'a pas développé suffisamment ses liens avec celles-ci. Plus grave cependant me paraît être le fait que la seconde chambre ne joue aucun rôle dans ces échanges en tant qu'institution, alors qu'elle est constitutionnellement la représentante des collectivités locales.

Stigmatisé par le gouvernement, l'élu local est aujourd'hui désorienté par la réforme territoriale. S'interrogeant avec inquiétude sur la pérennité du financement de ses projets d'investissements locaux, il est parfois même désespéré par la multiplication des fermetures de services publics locaux. Le Sénat doit lui apporter de nouvelles garanties et s'engager à corriger les réformes territoriales entreprises. Ces garanties doivent redonner tout son sens au principe de libre administration des collectivités locales, en matière financière comme en matière de normes.

S'agissant des engagements de l'Etat sur les territoires, leur visibilité pluriannuelle doit être renforcée. Nos collectivités, investisseurs publics déterminants et en première

ligne pour réagir à la crise économique et sociale, ont besoin de ressources pérennes et prévisibles pour assurer leurs missions et développer le service public local. Concernant les normes imposées aux collectivités locales, pour lesquelles un moratoire a été décidé, tout règlement s'écartant des recommandations de la commission consultative nationale des normes devra être motivé, de même que tout décret pris malgré l'avis négatif du comité des finances locales.

A terme, une nouvelle gouvernance des rapports entre l'Etat et les territoires est nécessaire. Il faut refonder les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales en substituant aux décisions unilatérales du premier, des relations contractuelles et négociées. A cet effet, une conférence permanente de concertation entre le gouvernement et les associations d'élus doit être instituée. Elle succédera à la Conférence nationale des exécutifs, instance de « proclamation » où les ministres égrenaient leurs politiques territoriales unilatérales. Le Sénat devra y être représenté et l'animer.

Il devra de même accroître son influence au sein du comité des finances locales. Ce dernier comprend la commission consultative sur l'évaluation des charges, dont le rôle est d'évaluer le montant de la compensation des transferts de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales, et la commission consultative d'évaluation des normes, qui mesure avant leur adoption l'impact financier des mesures réglementaires créant ou modifiant des normes à caractère obligatoire concernant les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics. Le secrétariat du comité des finances locales devra être assuré par une grande direction des collectivités territoriales du Sénat, dont les moyens seront étoffés.

Pour résumer, le Sénat doit s'impliquer dans la nouvelle gouvernance territoriale : prévisibilité et pérennité des engagements financiers de l'Etat ; dialogue plus équilibré entre l'Etat et les collectivités locales avant l'édiction de normes par l'Etat dans les domaines de compétence locale ; création d'une conférence permanente de concertation ; rôle accru au sein du comité des finances locales.

### *Refonder une vision de l'aménagement du territoire*

Le Sénat dispose déjà d'un outil et d'une expérience avec la délégation à la prospective, nos travaux sur les études macroéconomiques, notre dialogue avec les scientifiques. Il faudra affecter cette expérience et cette expertise à l'échelle locale, en sollicitant des experts universitaires et en organisant des échanges de bonnes pratiques entre collectivités.

Le Sénat doit anticiper l'avenir et renforcer sa capacité de prospective, notamment en matière d'aménagement du territoire et de politique publique locale. Les sénateurs devront imaginer une gouvernance territoriale par projet, soutenue par des politiques publiques nationales. L'enjeu principal de cette gouvernance est de garantir une coexistence durable entre les différents usages du territoire. Pour accompagner les mutations des territoires, il sera nécessaire de renforcer l'ingénierie au service des territoires ruraux, ainsi que les échanges de bonnes pratiques afin de mutualiser « ce qui marche bien ».

Les territoires apportent une contribution essentielle aux politiques de développement durable et supportent une part majeure du financement des objectifs du Grenelle de l'environnement. L'État et les collectivités locales doivent contractualiser leurs relations sur la base des agendas 21 locaux, et le Sénat devra accompagner les politiques locales de développement durable. De même, il devra proposer de simplifier les outils de pilotage stratégique (multiplicité des « schémas directeurs »), d'en réformer le contenu (prise en compte de l'interdépendance en situant chaque collectivité dans l'espace). Dans cet objectif, le nouveau Sénat devra renforcer singulièrement ses moyens internes (Direction des collectivités territoriales), mais également nouer des partenariats stratégiques avec la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (Datar), ou le monde des chercheurs en politiques territoriales, en instituant par exemple un cycle de colloques et d'échanges entre eux et les élus.

### ***Le Sénat de l'alternance, fer de lance d'un nouvel acte de la décentralisation***

Dans le passé, le Sénat a été spectateur des réformes concernant les collectivités locales. Pour moi, le Sénat de l'alternance doit impulser un nouveau mouvement, et redonner du sens au processus vers une décentralisation accrue. Sa feuille de route : animer le dialogue retrouvé entre l'État et les collectivités et devenir le garant d'un nouveau partenariat équilibré. A l'occasion de l'élection présidentielle de 2012, il placera au cœur des débats la nécessité d'une nouvelle gouvernance dans les relations entre l'État et les collectivités.

### ***Mettre fin à la marche arrière des cinq dernières années***

Paris se comporte comme si la force des territoires n'existait que par lui. Paris décide, le local doit s'exécuter. Nous ne sommes pourtant plus au temps des préfets napoléoniens, de la planification, de la reconstruction d'après-

guerre. Les collectivités locales se sont émancipées. Elles réalisent l'essentiel de l'investissement public, produisent des politiques innovantes, portent à bout de bras les services publics dont les Français ont besoin. Beaucoup de collectivités sont fragilisées par la crise, par d'irresponsables transferts de compétences de l'Etat, qui ne sont pas accompagnés des moyens correspondants, par des cofinancements imposés avec brutalité. Certains départements sont en procès avec l'Etat. Celui-ci a rompu le dialogue avec les régions, qui auraient commis l'irréparable péché d'avoir échappé à l'influence politique du président. Cette attitude dogmatique, voire sectaire, entrave les politiques publiques et pénalise les Français. Les communes rurales sont exsangues face au retrait progressif des services publics. Comment dynamiser la France, aller de l'avant, si tous ne marchent pas dans le même sens, dans la confiance mutuelle, dans le dialogue républicain ? Toute politique publique a désormais une dimension territoriale. Celle-ci est trop largement ignorée, car l'assemblée qui représente les territoires n'est plus en résonance avec les majorités politiques locales.

Le malaise de l'Etat s'ajoute au malaise dans l'Etat. Après les enseignants, les magistrats, les hospitaliers, les gendarmes, les policiers, les fonctionnaires, ce sont les élus locaux qui expriment un ras-le-bol légitime. La tâche du Sénat de l'alternance sera donc de redonner confiance aux élus locaux tout simplement en leur faisant confiance ; de renouer le dialogue, de construire des réformes en partenariat avec les territoires.

Le Sénat devra contribuer à remettre notre pays sur pied en reprenant le mouvement amorcé au début des années 1980. Cela devra se traduire, au-delà de l'abrogation de la réforme territoriale, par la rédaction d'un nouvel acte III de la décentralisation, qui nous replacera dans le sens de l'histoire.

Nous avons fêté cette année les trente ans de la décentralisation, l'acte le plus marquant du premier septennat de François Mitterrand en matière de réforme de l'Etat. Le président socialiste a dû faire preuve d'une forte volonté politique, de même que Pierre Mauroy et Gaston

Defferre, pour assurer cette révolution, pourtant si simple, qui consiste à reconnaître l'importance majeure des collectivités locales et de leurs élus. La décentralisation a bouleversé le paysage administratif, abrogé les tutelles, émancipé les collectivités locales, fait émerger les régions, élues pour la première fois au suffrage universel en 1986. Ces dernières sont devenues les pivots des politiques d'aménagement du territoire. La décentralisation a créé des dynamiques locales mises au service de nos concitoyens.

Nous avons cru qu'un consensus politique avait été créé, notamment lorsqu'en 2003 le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin a inscrit la décentralisation dans la Constitution. Cependant, dès 2004, les transferts de compétences ont tourné le dos à la logique de décentralisation. Ils ont réalisé plutôt une délégation de compétences étatiques, tant l'autonomie de gestion des départements était réduite. Les conseils généraux se sont vus contraints d'agir pour le compte d'un Etat qui prescrit sans financer. L'entourloupe de l'autonomie fiscale a fait

long feu dès lors que les parts d'impôts nationaux sur lesquelles les collectivités ne disposent d'aucun pouvoir de modulation ont été considérées comme des ressources propres.

Depuis 2007, les relations entre l'Etat et les territoires sont d'ordre économique et libéral ; elles sont imprégnées de méfiance et même de défiance ; elles se traduisent par un mouvement de recentralisation – le symbole de ce recul étant la nomination comme ministre de l'Intérieur d'un préfet aux ordres – et par la remise en cause de toute capacité d'action des collectivités locales. Il est nécessaire à l'inverse d'instaurer une relation politique et républicaine, fondée sur la confiance réciproque afin de relancer la décentralisation.

La réforme territoriale conduite depuis 2007 n'a représenté ni une étape nouvelle dans l'émancipation des collectivités locales, ni un rapprochement entre le pouvoir et les citoyens comme en 1982. Elle a été tout le contraire ! Annoncée par de grandes déclarations et



marquée par l'obsession managériale, elle n'a pas fait la preuve de son efficacité.

La réforme des territoires a commencé par l'abrogation de la taxe professionnelle au nom de la compétitivité des entreprises et de la lutte contre les délocalisations. On sait aujourd'hui que ce sont les secteurs les moins soumis à la compétition internationale qui en ont bénéficié. Cette réforme a disloqué le lien entre les entreprises et les territoires. Sans véritablement répondre aux besoins des entreprises, elle a accru la pression sur la contribution locale des ménages. Elle a créé une insécurité financière pour les collectivités locales et a conduit à une baisse de leurs investissements, tout en réduisant leur autonomie fiscale. En bref, c'est une réussite... en tant que contre-réforme !

A côté de cette réforme fiscale, l'Etat a placé les territoires en concurrence. La logique des « pôles de compétitivité » est de renforcer l'attractivité de zones déjà attractives. Les « appels à projets » nient la répartition des

compétences, imposent des investissements sans véritable concertation avec les élus locaux et révèlent au fond la terrible impécuniosité de l'Etat.

Cette mise en concurrence des territoires s'est accompagnée d'une réforme de l'administration de l'Etat, la révision générale des politiques publiques (RGPP), qui a détruit les solidarités locales, sinistré des territoires entiers par des effets cumulatifs de fermeture de différents services publics, tout en obligeant les collectivités, souvent des villes moyennes, à embaucher pour pallier ce désengagement de l'Etat. Ce n'est cependant pas toujours possible, comme en témoignent les fermetures de classes primaires dans les zones rurales qui compromettent notre avenir ! Les collectivités paient l'éloignement des capacités d'expertise et d'ingénierie de l'Etat au prix fort, surtout les petites communes. Et le développement de l'intercommunalité ou la mutualisation ne permettent pas toujours de compenser cette perte. L'objectif politique de cette RGPP, idéologique, même, est bien entendu la réduction du champ d'intervention de la puissance

publique, Etat et collectivités, afin que des politiques publiques entières soient prises en charge par le secteur privé. Il faut sortir de cette logique car celle-ci est aveugle, contre-productive, et détruit les solidarités locales. Elle fait obstacle à un aménagement harmonieux et équilibré du territoire. La RGPP est aussi et surtout inefficace en ce qu'elle conduit les collectivités à suppléer aux carences de l'Etat, à se priver du savoir-faire de fonctionnaires expérimentés et à se substituer bien souvent à l'Etat pour compenser les antennes qui ferment. Ces coupes aveugles, qui parfois se cumulent sur un même territoire, ont été réalisées sans suivi ni analyse de leurs conséquences, toujours désastreuses en milieu rural.

La réforme territoriale proprement dite devait clarifier les compétences, même si le comité Balladur y avait lui-même renoncé avant que le projet de loi soit écrit. Loi de revanche plus que loi de réforme, elle a accentué la confusion dans l'organisation des pouvoirs locaux, en une concession de dernière minute, avec la réintégration de la clause générale de compétences pour les communes et sa

suppression mal venue pour les départements et régions. Elle devait simplifier les échelons, elle les complexifie, notamment avec les métropoles, dont on accepte le principe sans aller au bout de leur logique. La réforme territoriale avait pour objectif de procéder à des économies – car, pour les conservateurs, la démocratie locale coûte toujours trop cher. Or, la création des conseillers territoriaux va entraîner des investissements plus massifs – pour réunir des assemblées régionales plus importantes, il faudra reconstruire les hémicycles – et des frais de fonctionnement supplémentaires puisque les suppléants seront indemnisés. La même réforme envisageait de rapprocher la région et le département, à défaut de supprimer ce dernier, comme la commission Attali l'avait préconisé en vue de « libérer la croissance ». En définitive, elle a fait reculer la parité et créé un élu hybride et schizophrène, qui cumule nécessairement les mandats et qui sera élu dans de nouveaux cantons savamment redécoupés pour avantager le parti présidentiel, et dans des confrontations politiques qui vont peiner à faire émerger un intérêt régional.

Un seul mot a manqué durant tous ces débats, dans toutes ces réformes : celui de responsabilité. L'Etat a de nouveau traité les collectivités locales en mineures politiques. Il ne leur fait plus confiance. Les élus locaux savent très bien comment les préfets se sont emparés des schémas départementaux de l'intercommunalité, avec zèle et maximalisme (dans certains départements leur nombre est divisé par deux, voire davantage), et sans prise en compte de leur point de vue. Pressé par les parlementaires nationaux, y compris de l'UMP, le ministre de l'Intérieur a même dû les prier d'user de moins de brutalité et de davantage de concertation.

De toute manière, pour le président de la République, les élus locaux sont trop nombreux, dispendieux, irresponsables. Les collectivités locales sont perçues par l'Etat comme une entrave à son action, alors qu'il ne peut plus rien faire sans elles. L'UMP voulait même fixer une norme d'évolution de la dépense locale comme il en existe pour la dépense sociale, oubliant que l'autonomie locale est désormais protégée par la Constitution.

De plus, l'Etat n'a toujours pas tiré les conséquences des lois de 1982. Il veut toujours s'occuper de tout, alors qu'il ne dispose plus des moyens financiers pour le faire. Alors, puisqu'il ne peut payer, investir, aider financièrement, il utilise la norme pour imposer aux collectivités locales les actions ou les politiques publiques qu'il ne peut plus financer directement. L'élu local est au pire infantilisé, au mieux fonctionnarisé. La norme décide pour lui. Il n'a plus qu'à faire ou à s'abstenir, selon ce qu'aura prescrit une autorité souvent éloignée des réalités du terrain. Engagé dans la vie publique pour servir ses concitoyens et l'intérêt général, il devient l'otage de la forme la moins acceptable de jacobinisme : le centralisme normatif, qui transforme l'élu en administrateur, substitue l'expertise technique à la légitimité des urnes et change la gestion par l'action en gestion par l'intendance.

Cette recentralisation normative est la plus insidieuse. Elle ne coûte rien à l'Etat mais pèse tant sur les collectivités ! L'Etat doit renoncer aux politiques nationales qui, sans leur accord, aboutissent à un accroissement des

dépenses locales. Les nouvelles normes réglementaires imposées aux collectivités locales doivent être strictement encadrées, explicitement autorisées par les instances nationales qui essaient de juguler cette inflation normative. Les normes actuelles ayant un fort impact financier pour les collectivités devront être révisées. Enfin, je propose que le Sénat prenne l'initiative de présenter chaque année une proposition de loi de simplification des normes imposées aux collectivités locales, comme il existe des lois de simplification du droit depuis plusieurs années.

### **La réforme territoriale vue par les socialistes**

Tout au long de la réforme territoriale, à travers 120 amendements, le groupe socialiste au Sénat a élaboré une vision alternative de la réforme. Je souhaite rappeler ici les grandes lignes de ces travaux.

Il s'agit de :

- préciser les rôles respectifs du département et de la région ;
- mettre en place les structures permettant de coordonner les politiques des acteurs du développement sur un vaste territoire ;
- créer les structures de coordination de ces politiques au niveau régional, avec le Conseil régional des exécutifs, et départemental, avec la Conférence départementale des exécutifs ;
- prévoir des rôles métropolitains pour permettre la création du réseau des acteurs en charge de compétences stratégiques et pour organiser sa gouvernance.

### **Maintien de la clause générale de compétence**

Les élus locaux sont favorables à la clarification des compétences. Pour autant, une très grande majorité d'entre eux considèrent que les collectivités territoriales doivent continuer de disposer de la clause de compétence générale, qui leur permet d'adapter les politiques locales à la spécificité des territoires et de prendre en charge des problématiques émergentes, afin de mieux répondre aux besoins des citoyens.

Supprimer la clause de compétence générale, d'ailleurs protégée au niveau constitutionnel, revient à admettre un recul de la décentralisation.

**Parité et scrutin à deux tours**

Nous avons formulé des propositions pour défendre la parité dans les conseils régionaux, renforcer les sanctions pour les partis qui ne la respectent pas lors des élections régionales et cantonales et l'étendre au sein des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Nous avons également préconisé un mode de scrutin à deux tours et nous sommes opposés à la mise en place du conseiller territorial, qui selon nous ne règle aucun problème et crée de nouvelles complexités.

**Protection de la liberté communale contre toute tentative de recentralisation**

Nous avons étroitement travaillé avec les associations d'élus, notamment pour revoir la composition des conseils communautaires. Concernant l'achèvement de l'intercommunalité, nous estimons que les communes et les EPCI devraient pouvoir se prononcer avant l'élaboration du schéma sur leur souhait de regroupement et de transformation, et nous souhaitons que cet achèvement continue à relever de la compétence de la Commission départementale de coopération intercommunale (CDCI), et non du préfet. Nous pensons en outre que le schéma doit faire l'objet d'un débat public. Plus généralement, les prérogatives du préfet sur les EPCI existants doivent être limitées.

En outre, le transfert des pouvoirs de police spéciale des maires aux présidents des EPCI qui a été opéré ne saurait être de droit. Il doit procéder d'une démarche volontaire des intéressés. Enfin, nous sommes favorables à la constitution de métropoles et de communautés urbaines à partir de 300 000 habitants, et à l'élection des membres des conseils des métropoles au suffrage universel direct. La métropole serait dotée d'une compétence générale.

Ce gel de la dérive recentralisatrice doit s'accompagner d'une impulsion nouvelle donnée à la relation entre l'État et les collectivités locales.

Cet acte III de la décentralisation requiert une nouvelle méthode d'élaboration. La réforme de 2010 a été préparée par un travail interministériel des plus classiques et seul un simulacre de concertation a été effectué. Je propose de changer radicalement de manière d'opérer. L'acte III devra procéder d'une proposition de loi, élaborée par le Sénat de l'alternance. Dès l'hiver 2011-2012, il organisera des états généraux des élus locaux en réunissant toutes les associations d'élus et les acteurs locaux pour définir les priorités d'une relance de la décentralisation renforçant les libertés et les solidarités locales. Les moyens de l'administration sénatoriale consacrés aux territoires devront être renforcés.

A mon sens, cette relance de la décentralisation devra avoir trois priorités.

**La première est la définition du rôle de l'Etat.** Cette demande est récurrente. Elle n'a jamais été satisfaite. Pour qu'il mérite son rôle d'Etat stratège, celui-ci devra reconstruire des outils, des lieux où l'on pense aménagement du territoire, prospective, planification régionalisée, où l'on imagine la France du futur, la construction des solidarités territoriales, la coopération permanente entre les administrations centrales et les collectivités locales. Ensuite, nulle relance de la décentralisation ne réussira sans un changement profond des mentalités dans l'administration. Les politiques locales ne peuvent plus être définies uniquement dans les ministères parisiens. Leur élaboration devra faire participer les grandes associations d'élus, après évaluation des politiques locales. Les services déconcentrés de l'Etat assument une fonction essentielle d'intégration de la collectivité territoriale à la collectivité nationale. Mais ces services devront devenir complémentaires de ceux des collectivités locales, et non plus concurrents. Le maintien des services étatiques dans les domaines de compétence transférés aux collectivités locales ne sera plus possible. L'Etat doit se concentrer sur

ses missions régaliennes, mais aussi assurer l'égalité entre les territoires, par une relance de la politique d'aménagement du territoire et par une péréquation financière verticale et horizontale. Il doit également assumer toutes ses responsabilités et maintenir sa participation dans les politiques de solidarité nationale.

Par ailleurs, la régionalisation des services déconcentrés a rompu la proximité géographique entre élus locaux et préfets. L'Etat invite les collectivités à se tourner vers l'ingénierie privée. Or, il doit au contraire assumer à nouveau son rôle de conseil et d'expertise publique. Il doit enfin respecter les engagements qu'il a lui-même pris dans la charte des services publics en milieu rural de 2006. Les sénateurs socialistes ont proposé à cet égard de créer un « bouclier rural », véritable pacte territorial pour obliger l'Etat à répartir équitablement les efforts entre les territoires et à définir des critères de présence des services publics dans les bassins de vie qui soient plus justes, ainsi que des critères d'accès à un « panier » de biens et de services essentiels dans des délais raisonna-

bles. L'équilibre de notre société est en effet d'abord un équilibre géographique et spatial.

**Deuxième priorité : la rénovation des outils de dialogue entre l'Etat et les collectivités locales.** Le malaise des territoires est d'abord une crise du dialogue. Cette situation est dommageable pour la cohésion de notre nation. Une nouvelle méthode de gouvernance territoriale doit permettre de passer de la guerre froide entre Etat et collectivités locales à l'entente cordiale, par la confiance et le contrat.

La confiance, d'abord, suppose une rénovation des instances du dialogue, nécessaire pour une démocratie apaisée et une République équilibrée. L'Etat doit mieux connaître les actions de ses collectivités. Que de malentendus, d'incompréhensions, quelle connaissance imparfaite de politiques publiques locales insuffisamment évaluées ! L'Etat doit apprendre la concertation avec ses collectivités. Aujourd'hui, la Conférence nationale des exécutifs, avec ses déclinaisons, est une instance

de proclamation : l'Etat convoque les collectivités pour leur faire la leçon alors qu'il est souvent mal placé, notamment s'agissant de rigueur budgétaire et financière. Alors qu'elle devait être une instance de dialogue, la Conférence nationale des exécutifs a servi de cadre aux critiques unilatérales du gouvernement sur la masse salariale des collectivités, dont il était directement responsable en raison des transferts de compétences par lui décidés.

Pour rétablir ce dialogue – et même, l'établir tant il n'a pas existé –, il faudrait instituer une conférence permanente de concertation entre le gouvernement et les associations d'élus rassemblant toutes les instances existantes. Elle négociera de manière cohérente et responsable les grandes politiques nationales associant à un titre ou à un autre les collectivités locales. Elle évoquera les réformes dont la mise en œuvre est susceptible d'affecter les différents niveaux de collectivités territoriales, ainsi que les problématiques liées aux politiques publiques décentralisées nécessitant un partenariat entre l'Etat et les

collectivités. Un agenda des grandes réformes économiques et sociales sera soumis à la discussion de cette institution, dont les compétences seront définies par la loi. Chaque ministre pourra y présenter les axes de son action et la contribution attendue des collectivités. Elle pourra enfin préparer un pacte financier entre l'Etat et les collectivités locales.

La France bénéficiera ainsi d'une méthode pratiquée dans toutes les démocraties européennes, et qui substituera aux décisions unilatérales des relations contractuelles et négociées.

Le contrat est l'outil d'un Etat moderne, et sert surtout à optimiser une ressource publique devenue rare. Quel paradoxe que les collectivités locales n'aient pas été associées au grand emprunt dont une commission s'est chargée, à Paris, de définir les orientations et les modalités ! Faire participer tous les acteurs, nationaux et locaux, aurait pourtant permis de définir une grande ambition collective. Une occasion a été gâchée en 2010.

Le contrat pluriannuel est pourtant la seule forme de relation entre personnes publiques – Etat et collectivités locales – praticable dans un pays décentralisé. Il se pratique d'ailleurs chez tous nos voisins.

**Troisième priorité : l'unité de la République doit être renforcée par l'organisation de la diversité des territoires, par la libération des initiatives locales, dans l'égalité de ces territoires.** L'objectif est tout simplement d'offrir aux Français, et notamment aux populations les plus menacées par la crise économique, des services plus nombreux et plus efficaces, par une gestion plus adaptée et plus différenciée des territoires.

Cette visée plaide en faveur de la reconnaissance de la diversité des territoires, de l'adaptation des priorités nationales aux spécificités locales. Cette gestion différenciée doit permettre aux territoires de développer des réponses adaptées à leur contexte, tout en restant dans l'égalité républicaine – qui n'est pas l'uniformité. Paris doit faire confiance à la capacité d'adaptation et d'innova-



tion des collectivités territoriales. Ce n'est pas défaire la République mais s'assurer que les politiques publiques seront adaptées au territoire.

Il faut ainsi assouplir les conditions du recours à l'expérimentation locale. La loi de 2004 les a tellement restreintes que cette expérimentation reste exceptionnelle. Dans le même esprit, celui d'aller jusqu'au bout de la décentralisation, il faut permettre à une seule collectivité de trouver une solution spécifique à ses enjeux, ou qu'un ensemble de collectivités expérimente des solutions différenciées à un même problème. Je pense qu'il serait bon que les collectivités locales puissent proposer une expérimentation sur leur territoire, sans que la généralisation soit obligatoire.

Une fois la recentralisation stoppée et les relations entre Etat et collectivités clarifiées, le Sénat de l'alternance devra s'attaquer à une nouvelle étape de décentralisation. Celle-ci doit comprendre plus de solidarité entre les territoires, plus de partenariats équilibrés entre les collec-

tivités, plus de compétences transférées, principalement pour renouveler la lutte pour l'emploi.

La cohésion territoriale nécessite une nouvelle réforme fiscale locale. Sans elle, pas d'effort partagé entre collectivités riches et pauvres. La cohérence dans la relance de la décentralisation doit résoudre l'équation impossible entre le gel des dotations de l'Etat et la demande de financement des projets structurants faite par l'Etat aux collectivités locales. Dès le budget pour 2013, il leur faudra des ressources nouvelles, ainsi que des ressources fiscales qui assurent une autonomie de gestion locale. C'est la raison pour laquelle la réforme fiscale globale devra incorporer une dimension locale autour des principes suivants : maîtrise par les collectivités de leurs ressources fiscales, identification d'une base imposable, péréquation pour corriger les inégalités territoriales. C'est dans cet objectif que Nicole Bricq et François Marc viennent de proposer un plan d'urgence pour la péréquation, visant à établir une gouvernance de cette politique par la fixation d'un objectif de réduction des inégalités évalué périodiquement par le Parlement.

La cohésion, c'est aussi mieux harmoniser les compétences partagées. Je ne pense pas qu'il soit encore possible de procéder à une répartition claire et rationnelle des compétences locales. Elles sont trop enchevêtrées. Ce n'est pas forcément synonyme d'inefficacité, pour peu que les collectivités locales travaillent ensemble et en confiance, dans le respect mutuel, dans la même direction. Il suffit de donner un cadre à cette harmonisation des compétences. Les conférences régionales des exécutifs ont été créées en 2004. Elles permettent à chaque échelon territorial de prendre conscience de la nécessaire coordination de son action avec celle de ses voisins. Grâce à elles, certaines problématiques locales peuvent être envisagées dans un cadre plus large pour le bénéfice de tous. Elles créent un espace de dialogue et de projection vers l'avenir. C'est ce dont nous avons besoin pour 2012 : un espace de négociation qui accélère le temps de l'action publique locale ; une méthode permettant enfin de définir clairement un chef de file lorsque plusieurs collectivités locales travaillent ensemble sur le même territoire pour une politique publique donnée. Dans ce

cadre partenarial, associant tous les acteurs locaux, le schéma régional de développement économique doit avoir un rôle véritablement prescriptif en matière de distribution d'aides publiques et de stratégie d'action.

Le transfert de compétences qui me paraît prioritaire concerne la formation, l'orientation et l'emploi. Il n'est pas exclusif d'autres transferts, que pourraient proposer les états généraux des élus locaux que j'ai évoqués. C'est également une nouvelle méthode de lutte contre le chômage. On n'a pas tout essayé. L'Etat a réformé ses structures, avec la création de Pôle emploi. Cela a créé les problèmes que l'on connaît. Si l'indemnisation des chômeurs doit continuer à relever de la compétence nationale, car elle associe les partenaires sociaux et constitue une prérogative régaliennne incontestable, c'est aux régions de prendre en charge l'insertion ou la réinsertion des demandeurs d'emploi. Plus qu'une immixtion dans le détail de la carte des formations, l'Etat devra privilégier son rôle de garant de l'équité entre les territoires, s'agissant des moyens accordés à ces actions.

Décentraliser la recherche d'emploi aboutira à une meilleure efficacité. La décentralisation a ressuscité les services publics qui ont été confiés aux collectivités locales. Pourquoi ne serait-ce pas également le cas pour le service public de l'emploi ? Lors de la crise, les régions ont prouvé leur réactivité. Quand les banques se fermaient aux entreprises en difficulté financière, les régions offraient leur concours, et elles ont ainsi sauvé bien des emplois.

Cet acte III de la décentralisation est nécessaire pour redonner à notre pays le souffle qui lui manque. L'élan dont il bénéficie encore est impulsé par les collectivités locales. Ces dernières sont pourtant corsetées. Libérer les énergies locales, dialoguer plutôt qu'imposer, c'est reprendre le chemin tracé par la gauche en 1982, faire à nouveau confiance aux élus locaux et procéder à une nouvelle étape de la décentralisation qui rende impossible un retour en arrière du type de celui que l'on constate actuellement. Des collectivités plus fortes, c'est une France plus efficace, plus solidaire, plus juste.

## CONCLUSION

Si une nouvelle majorité est une condition nécessaire pour un bicamérisme rénové, elle ne suffit pas. Afin d'être plus légitime, le Sénat devra également se montrer plus utile pour notre démocratie. Plusieurs scénarios sont envisageables. Ils tracent des perspectives ambitieuses pour notre institution, des avenir possibles dont la réalisation dépendra des sénateurs eux-mêmes.

Le premier est celui d'une assemblée qui assume pleinement de représenter les collectivités locales, et se voit dotée d'une spécificité qui la distingue de l'Assemblée nationale. Autrement dit, il s'agit de conférer une nouvelle portée à l'article 24 de la Constitution.

La représentation des collectivités locales ne déterminerait pas seulement le mode de désignation du Sénat, elle définirait également sa mission institutionnelle. On a vu que des tentatives récentes en vue de conférer un poids accru à la seconde chambre pour les textes relatifs aux

collectivités locales, allant jusqu'à lui accorder un droit de veto déséquilibrant le bicamérisme à son profit, avaient échoué. Les sénateurs avaient craint, non sans raison, que cette extension apparente des pouvoirs législatifs de leur institution ne conduise à terme à une diminution de son rôle et que sa fonction ne finisse par se résumer à la seule défense des collectivités locales. Il serait devenu une simple chambre des territoires, même si une conception extensive peut être donnée à cette compétence.

Une autre conséquence de cette conception du rôle du Sénat serait de modifier son mode de désignation pour l'identifier encore davantage avec les collectivités qu'il est censé représenter. Il comprendrait, en totalité ou en partie, des sénateurs de droit désignés en raison de leur élection à une assemblée locale. Présidents des régions, des départements, et maires des grandes villes composeraient ainsi un « Bundesrat à la française » que j'évoquais plus haut.

Je ne suis pas favorable à cette option car le Sénat est avant tout une assemblée politique et législative, dont le

mode de désignation donne une sensibilité différente et complémentaire dans le traitement des questions relatives aux collectivités locales. Cependant, l'imbrication des politiques publiques nécessite aujourd'hui une coopération continue entre l'Etat et les collectivités locales. Le législateur doit donc toujours raisonner avec ces deux points de vue, le local et le global. Un Sénat qui n'interviendrait que dans un domaine réservé, celui du local, et ne pourrait prendre en compte les implications globales (nationales, européennes ou même mondiales) des politiques territoriales, deviendrait rapidement un mauvais législateur. En outre, ce cumul des mandats institutionnalisés brouillerait les logiques qui président aux élections locales, les citoyens étant appelés à désigner à la fois des responsables de collectivités et des législateurs, alors que les enjeux sont parfois différents.

Je considère en revanche que le Sénat doit se replacer au centre de la nouvelle gouvernance des territoires qu'il s'agira de construire après 2012. Il lui reviendra d'organiser ce partenariat de confiance entre les acteurs publics,

voire de l'animer. Sinon, après avoir été hors du jeu lors des réformes territoriales conduites ces dernières années, il risque d'être définitivement hors du temps.

Sur ce point, une autre proposition, plus novatrice, invite à faire du Sénat une assemblée du long terme, des choix lourds, des délibérations transpartisanes, capable de prendre en considération d'autres critères que les « préférences partisanses » dans les choix publics.

Cette orientation est cependant difficile à emprunter. La réduction du mandat sénatorial de neuf à six ans a reconnecté le temps sénatorial avec le rythme politique national. Les réflexions sur la nécessité d'un fondement radicalement différent pour la seconde chambre viennent en écho aux débats des années trente sur la représentation des intérêts socio-économiques. Ces débats avaient conduit le général de Gaulle, lors du discours de Bayeux puis dans la tentative ratée de 1969, à proposer de fusionner le Sénat et le Conseil économique et social. Nicolas Sarkozy avait fait référence à ce débat dans son discours d'Epinal du

12 juillet 2007 avant de l'oublier très rapidement. A gauche, cette proposition ressurgit de temps en temps lors des congrès socialistes. Lionel Jospin l'avait également évoquée en 2005<sup>12</sup>.

Le débat est récemment redevenu d'actualité, au regard des défis qui se dressent dans la mutation de notre système économique vers un développement durable. Les choix à opérer pour réaliser la transition de nos économies et de nos modèles sociaux sont tellement lourds qu'une modification de nos institutions serait nécessaire. Aujourd'hui, celles-ci représentent exclusivement les espaces : toute élection s'effectue dans un cadre territorial. Les institutions politiques sont incapables de représenter le temps, d'assurer le bien-être non seulement des citoyens actuels, mais aussi des générations futures. « Les régimes démocratiques ont du mal à intégrer le souci du long terme dans leur fonctionnement<sup>13</sup> »,

12. Lionel Jospin, *Le monde comme je le vois*, op. cit.

13. Pierre Rosanvallon, « Sortir de la myopie des démocraties », *Le Monde*, 8 décembre 2009.

ce qui devient préoccupant à l'heure où les questions environnementales et climatiques obligent à penser la délibération publique dans des termes inédits. Le défi est immense. Les chambres hautes ont longtemps représenté le passé, le conservatisme. L'alternance de 2011 doit conduire le Sénat à s'adapter au présent. Mais de surcroît, à terme, je suis convaincu que son rôle est de mieux prendre en considération le futur, « circonscription négligée de la politique représentative moderne », selon Dominique Bourg et Kerry Whiteside<sup>14</sup>. J'écarte bien évidemment l'idée d'une assemblée constituée de citoyens ordinaires choisis par tirage au sort ainsi que d'experts des questions environnementales, qui serait assignée au seul rôle consistant à aider notre société dans sa transition écologique, comme le proposent ces chercheurs. Je crois en effet que la réforme du Conseil économique, social et environnemental serait plus appropriée pour cet objectif. Cela ne m'empêche pas de penser que le Sénat doit lui aussi prendre davantage en considération le long terme

14. Dominique Bourg et Kerry Whiteside, *Vers une démocratie écologique*, Paris, Gallimard, collection La République des idées, 2011.

dans ses travaux et réflexions. Notre institution dispose déjà d'instruments pour atteindre cet objectif<sup>15</sup>. D'autres parlements vont encore plus loin, comme en Finlande où une « commission de l'avenir » a été instituée. Celle-ci est chargée de débattre des facteurs et des modèles de progrès pour la société finlandaise, de conduire des analyses prospectives sur la recherche et la technologie, notamment en matière de technologie de l'information, d'évaluer le développement technologique et ses conséquences sur la société. Au Sénat de se saisir des études d'impact, d'organiser des débats avec la société civile et les scientifiques pour mieux appréhender les conséquences à long terme de nos choix législatifs toujours dominés par une « dictature de l'urgence » dont il convient de s'affranchir, comme le souligne fort justement Gilles Finchelstein<sup>16</sup>. C'est la bonne direction pour permettre de recréer des « espaces de décélération », c'est-à-dire pour donner du temps à la délibération parle-

15. Notamment un office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, depuis 1983, ou une délégation à la prospective.

16. Gilles Finchelstein, *La Dictature de l'urgence*, Paris, Fayard, 2011.

mentaire, pour associer les citoyens aux décisions. Il s'agit de donner du sens au temps, de sortir du culte de l'instant pour tracer des perspectives permettant à nos sociétés de se réapproprier leur avenir.

Rompre avec l'anomalie démocratique, mieux représenter l'espace, intégrer le temps dans la réflexion politique me semblent être les objectifs d'une rénovation du bicamérisme français. Lors des prochaines élections sénatoriales, le Sénat a rendez-vous avec l'Histoire. Ces élections doivent lui donner une nouvelle légitimité afin qu'il ne soit plus hors du temps démocratique et hors du jeu politique.

Pierre Joxe a déclaré fort pertinemment dans une interview au *Monde* le 6 mai dernier : « Le Sénat virtuel a vraiment basculé à gauche. C'est uniquement le mode de scrutin complètement artificiel et déformant qui fait qu'il y a encore une majorité de droite au Sénat. Si vous considérez la masse de grands électeurs issus des victoires locales de la gauche, communes, départements et régions, le Sénat est orienté à gauche par les électeurs de

la France décentralisée. Il est en effet possible que cette majorité virtuelle se transforme en majorité réelle à l'automne prochain. Ce serait absolument sûr si le mode d'élection des sénateurs était modifié dans un sens démocratique ». Mon combat, ces derniers mois, aura été de rendre cette alternance crédible, voire probable.

## EN GUISE D'ÉPILOGUE

Je voudrais voir la vie politique débarrassée de tout ce qui la salit et la rend lointaine. Je voudrais permettre aux jeunes générations de retrouver l'enthousiasme que j'ai éprouvé à leur âge et qui a justifié mon engagement dans la vie politique. Si je n'en étais pas convaincu, tous les contacts que je peux avoir, notamment en Ariège, mon département, me le rappellent : la réforme des institutions n'est pas la préoccupation première des Français. Les sondages nous indiquent même qu'elle ne figurerait qu'au douzième rang dans leurs priorités. Mais l'aspiration à une vie politique vivifiée, à une meilleure participation des citoyens dans les prises de décision qui les concernent, est une évidence.

Lors des dernières élections présidentielles, Ségolène Royal, notre candidate, m'avait chargé d'y réfléchir. C'est ainsi qu'après un travail collectif intense, je lui avais proposé un premier rapport intitulé « Pour une nouvelle République ». Elle m'avait demandé aussi d'avancer sur le

chemin de la décentralisation. Ce fut l'objet d'un second rapport élaboré avec Claudy Lebreton, président des élus socialistes et républicains.

J'ai eu confirmation de ce pressentiment. Si la réforme des institutions n'est pas au premier rang des grands problèmes qui occupent la vie des Français, elle en constitue le passage obligé, le point qui rend tout le reste possible. Il s'agit d'un chantier immense, mais il devra être conduit rapidement et n'écarter aucun aspect, aucun volet de ce sujet complexe. Nous aurons alors à évoquer l'avenir que nous envisageons pour le bicamérisme, les réformes que nous jugeons indispensables à sa rénovation. J'espère que ces quelques réflexions y auront contribué.



COLLECTION DIRIGEE PAR GILLES FINCHELSTEIN  
ET LAURENT COHEN

ISBN : 978-2-36244-022-9

© EDITIONS FONDATION JEAN-JAURES  
12 CITÉ MALESHERBES - 75009 PARIS  
[www.jean-jaures.org](http://www.jean-jaures.org)

Réalisation : REFLETSGRAPHICS  
Achevé d'imprimer par l'imprimerie A.Trois

JUIN 2011

Jean-Pierre Bel

## Le Sénat à l'heure du changement

Depuis trop longtemps, le Sénat affiche l'image d'une institution poussiéreuse, incapable de se réformer et d'accueillir une alternance démocratique. Si le Sénat souffre d'une préoccupante sclérose institutionnelle, cette situation n'a pourtant rien d'une fatalité.

Jean-Pierre Bel affirme ici l'urgence de transformer le Sénat conservateur en un organe réellement représentatif des équilibres politiques locaux, pour qu'il entame enfin la reconquête de sa pleine légitimité démocratique.

[www.jean-jaures.org](http://www.jean-jaures.org)